LEGI COMENTATE

Cristian Ionescu • Corina Adriana Dumitrescu
(coordonatori)

Constituţia României

Comentarii şi explicaţii

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

C.H.BECK

UNIVERSITATEA CRESTINA "DIMITRIE CANTEMIR"

BIBL. CENTR. UNIV.
M. „I[illegible]" IAŞI
DREPT
III 21.055

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

LEGI COMENTATE

Constituția României
Comentarii și explicații

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Coordonatori

Cristian Ionescu – Prof. univ. dr. Facultatea de Ştiinţe Juridice şi Administrative, Universitatea Creştină „Dimitrie Cantemir"

Corina Adriana Dumitrescu – Prof. univ. dr. Facultatea de Ştiinţe Juridice şi Administrative, Preşedintele Senatului Universităţii Creştine „Dimitrie Cantemir"

Autori

Cristina Bălăceanu – Prof. univ. dr. Facultatea de Marketing, Universitatea Creştină „Dimitrie Cantemir"

Titus Corlăţean – Conf. univ. dr. Facultatea de Ştiinţe Juridice şi Administrative, Universitatea Creştină „Dimitrie Cantemir"

Cristian Jora – Prof. univ. dr. Facultatea de Ştiinţe Juridice şi Administrative, Universitatea Creştină „Dimitrie Cantemir"

Laura Macarovschi – Conf. univ. dr. Facultatea de Ştiinţe Juridice şi Administrative, Universitatea Creştină „Dimitrie Cantemir"

Bogdan Pătraşcu – Lector univ. dr. Facultatea de Ştiinţe Juridice şi Administrative, Universitatea Creştină „Dimitrie Cantemir"

Agata Mihaela Popescu – Conf. univ. dr. Facultatea de Ştiinţe Juridice şi Administrative, Universitatea Creştină „Dimitrie Cantemir"

Roxana Popescu – Conf. univ. dr. Facultatea de Ştiinţe Juridice şi Administrative, Universitatea Creştină „Dimitrie Cantemir"

Doina Maria Tilea – Conf. univ. dr. Facultatea de Relaţii Economice Internaţionale, Universitatea Creştină „Dimitrie Cantemir"

Modalitatea de citare pentru lucrarea de faţă

- atunci când se face referire la carte în general:
  C. Ionescu, C.A. Dumitrescu (coord.), Constituţia României. Comentarii şi explicaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017
- atunci când se face referire la o anumită pagină, se citează împreună cu autorul/autorii trecuţi în subsolul paginii:
  T. Corlăţean, în *C. Ionescu, C.A. Dumitrescu* (coord.), Constituţia României. Comentarii şi explicaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 251.

Pentru citarea exactă se pot folosi şi elementele de structură ale comentariului: numărul articolului şi/sau numărul marginal corespunzător.

Cu privire la art. 15 din Constituţie, a se vedea *T. Corlăţean*, în *C. Ionescu, C.A. Dumitrescu* (coord.), Constituţia României. Comentarii şi explicaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 251.

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

III-21055

Universitatea Creştină „Dimitrie Cantemir”

Cristian Ionescu • Corina Adriana Dumitrescu
(coordonatori)

Constituția României
Comentarii și explicații

0 000008 41852 BCU IAȘI

Editura C.H. Beck
București 2017

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Contribuția autorilor

Cristian Ionescu – art. 1-14, art. 21-31, art. 33, art. 35-37, art. 39-40, art. 47, art. 51-55, art. 57-132, art. 142-147, art. 150-156

Titus Corlățean – art. 15-20

Corina Adriana Dumitrescu – art. 32, art. 133-134

Laura Macarovschi – art. 34, art. 48-50

Roxana Popescu – art. 38, art. 148-149

Agata Mihaela Popescu – art. 41-43, art. 141

Cristian Jora – art. 44, art. 136

Bogdan Pătrașcu – art. 46

Cristina Bălăceanu, Doina Maria Tilea – art. 45, art. 56, art. 135, art. 137-140

Editura C.H. Beck este acreditată CNATDCU și este considerată editură cu prestigiu recunoscut

Constituția României. Comentarii și explicații
Cristian Ionescu, Corina Adriana Dumitrescu (coordonatori)

Copyright © 2017 – Editura C.H. Beck
Toate drepturile rezervate Editurii C.H. Beck
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii C.H. Beck.
Drepturile de distribuție în străinătate aparțin în exclusivitate editurii.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
Constituția României : comentarii și explicații / coord. Cristian Ionescu, Corina Adriana Dumitrescu, Titus Corlățean, ... - București : Editura C.H. Beck, 2017
Conține bibliografie
Index
ISBN 978-606-18-0681-2

I. Ionescu, Cristian
II. Dumitrescu, Corina Adriana
III. Corlățean, Titus

34

ACU
B.C.U. „I. E. ...” I ȘI
D E P T
21. 11. 2017

Editura **C.H. BECK**
București, Str. Serg. Nuțu Ion nr. 2, sector 5
Tel.: 021.410.08.47; 021.410.08.73
Fax: 021.410.08.48
E-mail: comenzi@beck.ro

Redactor: Andreea Alexe
Tehnoredactor: Cătălin Mantu

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuprins

Abrevieri ..... **XI**

Titlul I. Principii generale **1**
Articolul 1. Statul român 1
Articolul 2. Suveranitatea 39
Articolul 3. Teritoriul 67
Articolul 4. Unitatea poporului şi egalitatea între cetăţeni 94
Articolul 5. Cetăţenia 119
Articolul 6. Dreptul la identitate 137
Articolul 7. Românii din străinătate 167
Articolul 8. Pluralismul şi partidele politice 176
Articolul 9. Sindicatele, patronatele şi asociaţiile profesionale 200
Articolul 10. Relaţii internaţionale 210
Articolul 11. Dreptul internaţional şi dreptul intern 218
Articolul 12. Simboluri naţionale 227
Articolul 13. Limba oficială 236
Articolul 14. Capitala 240

Titlul II. Drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale **251**
Capitolul I. Dispoziţii comune **251**
Articolul 15. Universalitatea 251
Articolul 16. Egalitatea în drepturi 259
Articolul 17. Cetăţenii români în străinătate 268
Articolul 18. Cetăţenii străini şi apatrizii 270
Articolul 19. Extrădarea şi expulzarea 276
Articolul 20. Tratatele internaţionale privind drepturile omului 282
Articolul 21. Accesul liber la justiţie 290
Capitolul II. Drepturile şi libertăţile fundamentale **300**
Articolul 22. Dreptul la viaţă şi la integritate fizică şi psihică 300
Articolul 23. Libertatea individuală 316
Articolul 24. Dreptul la apărare 336
Articolul 25. Libera circulaţie 345
Articolul 26. Viaţa intimă, familială şi privată 349
Articolul 27. Inviolabilitatea domiciliului 366
Articolul 28. Secretul corespondenţei 376
Articolul 29. Libertatea conştiinţei 383
Articolul 30. Libertatea de exprimare 401
Articolul 31. Dreptul la informaţie 413
Articolul 32. Dreptul la învăţătură 418

BUCHAREST UNIVERSITY LIBRARY

Articolul 33. Accesul la cultură 426
Articolul 34. Dreptul la ocrotirea sănătăţii 435
Articolul 35. Dreptul la un mediu sănătos 441
Articolul 36. Dreptul de vot 447
Articolul 37. Dreptul de a fi ales 458
Articolul 38. Dreptul de a fi ales în Parlamentul European 462
Articolul 39. Libertatea întrunirilor 471
Articolul 40. Dreptul de asociere 478
Articolul 41. Munca şi protecţia socială a muncii 489
Articolul 42. Interzicerea muncii forţate 494
Articolul 43. Dreptul la grevă 497
Articolul 44. Dreptul de proprietate privată 506
Articolul 45. Libertatea economică 554
Articolul 46. Dreptul la moştenire 559
Articolul 47. Nivelul de trai 567
Articolul 48. Familia 575
Articolul 49. Protecţia copiilor şi a tinerilor 583
Articolul 50. Protecţia persoanelor cu handicap 594
Articolul 51. Dreptul de petiţionare 599
Articolul 52. Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică 608
Articolul 53. Restrângerea exerciţiului unor drepturi sau al unor libertăţi 623
Capitolul III. Îndatoririle fundamentale 639
Articolul 54. Fidelitatea faţă de ţară 639
Articolul 55. Apărarea ţării 644
Articolul 56. Contribuţii financiare 646
Articolul 57. Exercitarea drepturilor şi libertăţilor 653
Capitolul IV. Avocatul Poporului 659
Articolul 58. Numirea şi rolul 659
Articolul 59. Exercitarea atribuţiilor 669
Articolul 60. Raportul în faţa Parlamentului 678

Titlul III. Autorităţile publice 685
Capitolul I. Parlamentul 685
Secţiunea 1. Organizare şi funcţionare 685
Articolul 61. Rolul şi structura 685
Articolul 62. Alegerea Camerelor 699
Articolul 63. Durata mandatului 706
Articolul 64. Organizarea internă 714
Articolul 65. Şedinţele Camerelor 731
Articolul 66. Sesiuni 735
Articolul 67. Actele juridice şi cvorumul legal 740
Articolul 68. Caracterul public al şedinţelor 744
Secţiunea a 2-a. Statutul deputaţilor şi al senatorilor 748
Articolul 69. Mandatul reprezentativ 748

Articolul 70. Mandatul deputaţilor şi al senatorilor 756
Articolul 71. Incompatibilităţi 761
Articolul 72. Imunitatea parlamentară 772
Secţiunea a 3-a. Legiferarea 786
Articolul 73. Categorii de legi 786
Articolul 74. Iniţiativa legislativă 793
Articolul 75. Sesizarea Camerelor 806
Articolul 76. Adoptarea legilor şi a hotărârilor 817
Articolul 77. Promulgarea legii 821
Articolul 78. Intrarea în vigoare a legii 826
Articolul 79. Consiliul Legislativ 828
Capitolul II. Preşedintele României 837
Articolul 80. Rolul Preşedintelui 837
Articolul 81. Alegerea Preşedintelui 859
Articolul 82. Validarea mandatului şi depunerea jurământului 875
Articolul 83. Durata mandatului 881
Articolul 84. Incompatibilităţi şi imunităţi 887
Articolul 85. Numirea Guvernului 894
Articolul 86. Consultarea Guvernului 910
Articolul 87. Participarea la şedinţele Guvernului 916
Articolul 88. Mesaje 919
Articolul 89. Dizolvarea Parlamentului 928
Articolul 90. Referendumul 937
Articolul 91. Atribuţii în domeniul politicii externe 952
Articolul 92. Atribuţii în domeniul apărării 961
Articolul 93. Măsuri excepţionale 972
Articolul 94. Alte atribuţii 977
Articolul 95. Suspendarea din funcţie 984
Articolul 96. Punerea sub acuzare 1005
Articolul 97. Vacanţa funcţiei 1017
Articolul 98. Interimatul funcţiei 1021
Articolul 99. Răspunderea preşedintelui interimar 1025
Articolul 100. Actele Preşedintelui 1029
Articolul 101. Indemnizaţia şi celelalte drepturi 1035
Capitolul III. Guvernul 1038
Articolul 102. Rolul şi structura 1038
Articolul 103. Învestitura 1062
Articolul 104. Jurământul de credinţă 1078
Articolul 105. Incompatibilităţi 1081
Articolul 106. Încetarea funcţiei de membru al Guvernului 1086
Articolul 107. Primul-ministru 1092
Articolul 108. Actele Guvernului 1104
Articolul 109. Răspunderea membrilor Guvernului 1122
Articolul 110. Încetarea mandatului 1148

Capitolul IV. Raporturile Parlamentului cu Guvernul 1156
Articolul 111. Informarea Parlamentului 1156
Articolul 112. Întrebări, interpelări și moțiuni simple 1162
Articolul 113. Moțiunea de cenzură 1171
Articolul 114. Angajarea răspunderii Guvernului 1184
Articolul 115. Delegarea legislativă 1203
Capitolul V. Administrația publică 1249
Secțiunea 1. Administrația publică centrală de specialitate 1249
Articolul 116. Structura 1249
Articolul 117. Înființarea 1252
Articolul 118. Forțele armate 1256
Articolul 119. Consiliul Suprem de Apărare a Țării 1267
Secțiunea a 2-a. Administrația publică locală 1279
Articolul 120. Principii de bază 1279
Articolul 121. Autorități comunale și orășenești 1293
Articolul 122. Consiliul județean 1296
Articolul 123. Prefectul 1298
Capitolul VI. Autoritatea judecătorească 1303
Secțiunea 1. Instanțele judecătorești 1303
Articolul 124. Înfăptuirea justiției 1303
Articolul 125. Statutul judecătorilor 1319
Articolul 126. Instanțele judecătorești 1334
Articolul 127. Caracterul public al dezbaterilor 1343
Articolul 128. Folosirea limbii materne și a interpretului în justiție 1346
Articolul 129. Folosirea căilor de atac 1350
Articolul 130. Poliția instanțelor 1353
Secțiunea a 2-a. Ministerul public 1355
Articolul 131. Rolul Ministerului Public 1355
Articolul 132. Statutul procurorilor 1364
Secțiunea a 3-a. Consiliul Superior al Magistraturii 1373
Articolul 133. Rolul și structura 1373
Articolul 134. Atribuții 1377

Titlul IV. Economia și finanțele publice 1381
Articolul 135. Economia 1381
Articolul 136. Proprietatea 1391
Articolul 137. Sistemul financiar 1424
Articolul 138. Bugetul public național 1429
Articolul 139. Impozite, taxe și alte contribuții 1436
Articolul 140. Curtea de Conturi 1443
Articolul 141. Consiliul Economic și Social 1456

Titlul V. Curtea Constituţională **1463**
Articolul 142. Structura 1463
Articolul 143. Condiţii pentru numire 1508
Articolul 144. Incompatibilităţi 1515
Articolul 145. Independenţa şi inamovibilitatea 1521
Articolul 146. Atribuţii 1533
Articolul 147. Deciziile Curţii Constituţionale 1580

Titlul VI. Integrarea euroatlantică **1595**
Articolul 148. Integrarea în Uniunea Europeană 1595
Articolul. 149. Aderarea la Tratatul Atlanticului de Nord 1604

Titlul VII. Revizuirea Constituţiei **1607**
Articolul 150. Iniţiativa revizuirii 1607
Articolul 151. Procedura de revizuire 1613
Articolul 152. Limitele revizuirii 1617

Titlul VIII. Dispoziţii finale şi tranzitorii **1623**
Articolul 153. Intrarea în vigoare 1623
Articolul 154. Conflictul temporal de legi 1625
Articolul 155. Dispoziţii tranzitorii 1627
Articolul 156. Republicarea Constituţiei 1630

Index alfabetic **1633**

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Abrevieri

alin.	- alineat(ul)
apud	- citat după
art.	- articol(ul)
C.A.	- Curtea de Apel
C.civ.	- Codul civil (Legea nr. 287/2009, republicată)
C.civ. din 1864	- Codul civil din 1864 (în prezent abrogat)
CDFUE	- Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene
CEDO	- Curtea Europeană a Drepturilor Omului
C.pen.	- Codul penal (Legea nr. 286/2009)
C.proc.civ.	- Codul de procedură civilă (Legea nr. 134/2010, republicată)
C.proc.civ. din 1865	- Codul de procedură civilă din 1865 (în prezent abrogat)
C.proc.pen.	- Codul de procedură penală (Legea nr. 135/2010)
CJUE	- Curtea de Justiție a Uniunii Europene
CSM	- Consiliul Superior al Magistraturii
Dalloz	- Recueil Dalloz de Doctrine et Jurisprudence
Dreptul	- revista Dreptul
ed.	- ediția
Ed.	- editura
ed.	- ediția
f.a.	- fără an
F.S.N.	- Frontul Salvării Naționale
H.G.	- hotărârea Guvernului
I.C.C.J.	- Înalta Curte de Casație și Justiție
ibidem	- aceeași citare (din același pasaj, pagină)
idem	- aceeași citare (alt pasaj, altă pagină)
Jud.	- Judecătoria
L.G.D.J.	- Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
lit.	- litera
loc. cit.	- loc citat
M.Of.	- Monitorul Oficial al României, Partea I
n.n.	- nota noastră (a autorului)
O.G.	- ordonanța a Guvernului
O.U.G.	- ordonanța de urgență a Guvernului

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ONU	- Organizația Națiunilor Unite
op. cit.	- opera citată
p.	- pagina
P.U.F.	- Presses Universitaires de France
parag.	- paragraful
pct.	- punctul
R.O.I.I.J.	- Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești
s.n.	- sublinierea noastră
TCE	- Tratatul de instituire a Comunității Europene
TFUE	- Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene
Trib.	- tribunal(ul)
Trib. Suprem	- Tribunalul Suprem
TUE	- Tratatul privind Uniunea Europeană
urm.	- următoarele
vol.	- volum(ul)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Constituția României*

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

* Constituția României a fost aprobată prin referendum național în 1991, revizuită prin Legea nr. 429/2003 și republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul I
Principii generale

Art. 1. Statul român

(1) România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil.

(2) Forma de guvernământ a statului român este republica.

(3) România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate.

(4) Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale.

(5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.

Lucrări de referință: *M. Balan*, Drept constituțional și instituții politice, Vol. I. Teoria generală a statului și a Constituției. Constituția română în context european, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 95-99; *A. Cioabă*, Statul social. Teorie, provocări, reconstrucție, Ed. Institutului de Științe politice și relații internaționale, București, 2011, p. 54-105; *Colectiv*, Constituția României, comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 5-14; *D.C. Dănișor*, Constituția României comentată. Titlul I, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 21-101; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 70-74, 371-409; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 390-406; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 630-643; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Comentariul art. 1, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1-19; *I. Scurtu, I. Bulei*, Democrația la români. 1866-1938, Ed. Tipo Moldova, Iași, 2010.

Studii de specialitate: *A. Alexe*, Cutuma constituțională și tradițiile democratice ale poporului român consacrate în Constituție, în Revista de Drept Public, Supliment, 2014; *M. Andreescu*, Bazele filozofice ale principiului proporționalității, în Pandectele Române nr. 8/2012; *M. Andreescu*, Garantarea supremației Constituției prin controlul judecătoresc al actelor juridice emise cu exces de putere sau neconstituționale, în Pandectele Române nr. 12/2011; *M. Andreescu*, Receptarea principiului supremației Constituției și a consecințelor acestuia în noile coduri penale, în Dreptul nr. 8/2016; *M. Andreescu*, Teoria generala a dreptului. Unitatea și atemporalitatea dreptului, în Dreptul nr. 10/2016; *M. Balan*, Considerații privind constituționalizarea tradițiilor democratice în Legea fundamentală a României, în Revista de Drept Public, Supliment, 2014; *D.C. Dănișor*, Despre posibilele consecințe ale constituționalității tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din 1989, în Revista de Drept Public nr. 1/2007; *D.C. Dănișor*, Valorile supreme ale statului roman potrivit Constituției din 1991, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 28/2004; *M. Enache*, Statul român și trăsăturile sale constituționale, în Pandectele Române nr. 9/2011; *M. Gorunescu*, Principiul separației puterilor în stat și independența justiției, în Dreptul nr. 9/2015; *M. Guțan*, Monarhia administrativă (autoritară) – o paradigmă a „realismului" constituțional în România modernă, în Pandectele Române nr. 7/2008; *M. Guțan*, Reflecții în legătură cu începuturile regimului parlamentar în România modernă, între transplant constituțional și autoritarism legal (1866-1914), în Dreptul nr. 8/2011; *C. Ionescu*, Conceptul de teritoriu și caracterele teritoriului statal. O perspectivă constituțională, în Curierul Judiciar nr. 12/2014; *C. Ionescu*, Despre valoarea normativă a tradițiilor democratice ale poporului român și a idealurilor revoltei populare din decembrie 1989, în Revista de Drept Public, Supliment, 2014; *C. Ionescu*, Legalitate vs. Oportunitate în perpetuarea tradițiilor democratice ale sistemului politic românesc, în Curierul Judiciar nr. 1/2014; *M.D. Linte*, Asupra demnității în drept și nu numai, în Pandectele Române nr. 6/2011; *D. Lyubic*, Human dignity as a new constitutional value of the constitutional system of Republic of Croatia, în Revista

de Drept Constituțional nr. 3/2016; *I. Muraru, A. Muraru*, O posibilă interpretare a art. 1 alin. (3) din Constituție, în Curierul Judiciar nr. 6/2014; *E.M. Nica*, Solidarismul, doctrină de filozofie politică și juridică. Schiță de portret, în Pandectele Române nr. 4/2011; *C.-L. Popescu*, Constituționalizarea formală, prin revizuirea constituțională, a normelor care consacră valorile Revoluției române din decembrie 1989, în Dreptul nr. 1/2005; *L.S. Stănescu*, Interpretarea istorică în jurisprudența Curții Constituționale a României și problema documentului fondator al constituționalismului românesc, în Dreptul nr. 10/2016; *O. Ungureanu, C. Munteanu*, Dreptul la demnitate în concepția Codului civil, în Dreptul nr. 9/2014; *G. Vrabie*, Ideea de separație și trinitatea puterilor azi, în Revista de Drept Public nr. 1/2011.

Corelații legislative: *art. 2, art. 4, art. 11 alin. (1), art. 152 din Constituție; art. 1 CDFUE.*

Comentariu

Sumar*

§1. Elementele de identificare ale statalității și societății românești în etapa actuală 2
§2. Caracterele statului român 4
A. Caracterul național al statului român 6
B. Suveranitatea și independența statului român 9
C. Caracterul unitar al statului român 10
D. Indivizibilitatea teritoriului statului român (stat indivizibil) 11
§3. Opțiunea pentru republică și trăsăturile definitorii ale formei de guvernământ republicane 12
§4. Atributele statului român 16
A. România este stat de drept 16
B. România este stat democratic 19
C. România este stat social 21
§5. Normativizarea și garantarea la nivel constituțional a unor valori social-umane și politice 23
§6. Constituționalizarea tradițiilor democratice ale poporului român și a idealurilor Revoluției din decembrie 1989 25
§7. Principiul separației și echilibrului puterilor legislativă, executivă și judecătorească 36
§8. Obligativitatea respectării Constituției și a supremației sale – îndatorire constituțională 38

§1. Elementele de identificare ale statalității și societății românești în etapa actuală

1 Este o cerință esențială pentru orice Adunare Constituantă să fixeze în formule normative solemne, care se impun în mod obligatoriu întregii ordini juridice naționale și internaționale, elementele de identificare ale statalității pentru care a optat o anumită comunitate de indivizi, organizată politic pe un teritoriu determinat, de care este legată în mod statornic și legitim. Punând bazele unui anumit sistem de guvernare, Adunarea Constituantă așează într-un făgaș natural, consacrat normativ, elementele de identificare și de recunoaștere internațională ale unui stat: **caracterele statului, forma de guvernământ, structura de stat**, valorile supreme pe care acesta se bazează, principiile fundamentale de guvernare, ataşamentul față de drepturile și libertățile publice ș.a. Instrumentul utilizat de Adunările Constituante pentru enunțarea elementelor de identificare ale statalității este constituția.

* Trimiterea este făcută la numărul de pagină.

Atunci când vorbim de constituționalizarea elementelor de identificare ale statalității nu avem în vedere o simplă enunțare a acestora, ci normativizarea lor pentru a fi corect înțelese și respectate. Reglementând aceste elemente de identificare statală, Constituția le conferă nu numai o recunoaștere generală în plan național și internațional, ci și opozabilitate și intangibilitate, orice atingere adusă acestora sau contestare a lor, devenind un atac îndreptat împotriva Constituției însăși. Tocmai de aceea, alin. (5) al art. 1 din Legea fundamentală prevede că: *„În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie"*. 2

Stabilirea elementelor de identificare ale statalității nu poate fi o opțiune exclusivă a factorilor politici, deoarece statalitatea nu este legată de aceștia sau de voința unor instituții politice, chiar dacă acestea ar fi rezultat din voința suverană a comunității cetățenilor. Statalitatea este legată în primul rând de voința suverană a unei națiuni, exprimată în proceduri democratice și legitime, și reflectă felul de a fi și a gândi al acesteia, caracteristicile sale psiho-sociale, opțiunea sa pentru o anumită formă de organizare politică și pentru un anumit regim politic. 3

Statalitatea este un termen cu profunde și extinse conotații lingvistice. Elementele statalității sunt deopotrivă politice, economice, juridice, uneori și religioase, demografice, etnologice ș.a.m.d. Nicio Constituție nu are capacitatea să surprindă toate aceste elemente. Nici nu ar fi posibil și nici util ca textul constituțional să surprindă și să reglementeze în detaliu toate aceste ipostaze sub care ar putea să se înfățișeze statalitatea unei națiuni suverane. Adunările Constituante au în vedere îndeosebi conținutul juridic al statalității, celelalte elemente de identificare ale acesteia făcând obiectul altor demersuri de constatare și valorificare. Este vorba de elemente de identificare statală intrinseci unei națiuni organizate. De pildă, caracterul național al statului român, ca element de identificare statală, este rezultatul direct al unei realități ce ține de etnicitate și nu de o simplă voință politică. Caracterul național al statului român există ca atare, chiar dacă nu ar fi consacrat prin normă constituțională. De aceea ni se pare a nu ar avea nicio consistență juridică demersurile repetate ale reprezentanților grupurilor parlamentare ale UDMR de a se renunța la prima teză a art. 1 alin. (1) din Legea fundamentală, potrivit căreia „România este stat național". Este opțiunea Adunării Constituante de a consacra caracterul național al statului român, care își păstrează întrutotul acest caracter, chiar și în lipsa unei atare consacrări constituționale. Constituțiile din 1948, 1952 și 1965 nu au consemnat caracterul național al statului român ca un element de identificare statală a acestuia, dar caracterul național ca atare al statului nostru s-a păstrat neștirbit, nefiind o clipă contestat nici pe plan intern, nici pe plan extern. 4

Este un fapt pozitiv că Adunarea Constituantă a consemnat elementele de identificare statală în art. 1 din Constituție, aceasta fiind dovada că Legea fundamentală a României se întemeiază pe realități istorice, politice și sociale de necontestat, fiind o reglementare normativă a raporturilor fundamentale de putere și, în același timp, actul de identificare a națiunii române, prin care aceasta își arată și autentifică rădăcinile istorice, obârșiile, precum și voința de a se dezvolta și evolua în continuare în cadrul aceleiași statalități, căreia îi stabilește prin reprezentanții săi legitimi în Adunarea Constituantă noi direcții de progres și principii de guvernare democratică în consens cu aspirațiile sale suverane. 5

Importanța identificării caracterelor de statalitate în privința statului român rezultă și din faptul că art. 1 din Constituție, care enunță aceste caractere, este cuprins în Titlul I al 6

acesteia, consacrat reglementării principiilor generale. Dispozițiile cuprinse în acest Titlu nu au doar o motivare politico-juridică pentru ordinea constituțională națională, ci și una de ordin spiritual și axiologic. Titlul I din Constituție enumeră principiile generale ale organizării politice a statului român, dar și marile valori ale democrației constituționale: demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea, alături de pluralismul politic, legalitatea și supremația Constituției.

7 Nu numai art. 1 din Constituție enumeră elementele de identificare statală. Sunt și alte dispoziții cuprinse în Titlul I din Constituție care conțin indicii relevante pentru statalitatea națiunii române. Ne referim, între altele, la art. 3 referitor la inalienabilitatea teritoriului și la organizarea sa administrativă, la art. 4 care fixează cadrul juridic al unității poporului și al egalității cetățenilor români, precum și al solidarității acestora. Datorită tuturor acestor dispoziții constituționale avem portretul-robot al Guvernantului român în care trebuie să se legitimeze periodic, prin voința electorală suverană a cetățenilor alegători, instituțiile politice cu rol de conducere: Parlamentul, Guvernul, Președintele României, întregul complex al administrației publice locale, alte autorități publice cu funcții statale în statul român.

8 Componentele formale ale statalității – instituțiile politice – sunt obligate să funcționeze în concordanță cu elementele de identificare statală și în spiritul acestora. Astfel, Parlamentul, Guvernul, Președintele României, instanțele judecătorești, parchetele, autoritățile administrației publice sunt obligate prin art. 1 alin. (5) din Constituție să nu contravină deziderateloor statului național, ale statului de drept, legalității, formei de guvernământ republicane, valorilor supreme enunțate în art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală și celorlalte prevederi constituționale care reglementează componente ale statalității românești. Negarea sau nerecunoașterea oricăruia dintre caracterele statului român sau a tuturor acestora reprezintă un act profund neconstituțional și este o obligație juridică și de onoare a autorităților publice și, mai ales, a celor de suveranitate națională, să combată și să sancționeze orice astfel de acte, indiferent cine le-ar comite.

§2. Caracterele statului român

9 Înțelegem prin caracter al statului o trăsătură definitorie a statului în cauză, care îi conferă acestuia o individualitate proprie, grație căreia se deosebește de un alt stat. O asemenea trăsătură însoțește statul respectiv pe toată durata existenței sale și nu își schimbă conținutul, chiar dacă nu este expres formulată într-un document politico-juridic de valoarea Constituției. Caracterele statului se formează, în general, odată cu apariția acestuia. Unele dintre ele se adaugă însă pe parcurs, în funcție de schimbările structurale ce se produc în esența sau forma statului. Având în vedere importanța fundamentală a caracterului unui stat și faptul că fiecare stat își conturează anumite caractere în procesul formării și evoluției sale, trebuie precizat că existența unui anumit caracter al statului nu depinde de voința politică a celor aflați la putere la un moment dat, ci este un rezultat al procesului de formare și dezvoltare a statului respectiv. Se poate spune că ansamblul caracterelor statului reprezintă forma de exteriorizare a statului în cauză. Caracterele statului nu influențează cu nimic natura sistemului sau a regimului politic, sistemul de drept, acestea depinzând de alți factori, cum sunt, de pildă, factorii geografici, politici, psihosociali, culturali ș.a. Faptul că fiecare stat are caractere proprii, inconfundabile, nu înseamnă însă că același gen de caractere nu poate fi întâlnit și la un alt stat. Astfel, statul

român are caracter naţional, dar şi Franţa, Italia, Republica Federală Germania sunt state cu caracter naţional.

Atragem atenţia că nu se poate face confuzie între caracterele statului şi elementele constitutive ale acestuia. Elementele constitutive ale statului sunt componente structurale ale acestuia, inexistenţa lor însemnând inexistenţa statului. Elementele constitutive ale statului – teritoriu, populaţie, putere suverană – sunt identice pentru toate statele, ele reprezentând, de fapt, elemente de substanţă ale acestuia. Spre deosebire de acestea, caracterele statului sunt forme exterioare care diferă de la un stat la altul, deşi, aşa cum am arătat deja, la state diferite pot fi întâlnite aceleaşi caractere. În opinia noastră – întemeiată pe art. 1 alin. (1) din Constituţie – sunt caractere ale statului român: caracterul naţional, caracterul suveran, caracterul independent, caracterul unitar şi caracterul indivizibil. 10

În literatura de specialitate aceste caractere au fost apreciate ca fiind atribute ale statului român[1]. Astfel, în opinia profesorului Ion Deleanu, prin atribute ale statului român urmează să se înţeleagă dimensiunile lui definitorii, adică: „stat suveran şi independent, stat unitar şi indivizibil, stat republican, stat de drept, stat social, stat pluralist, stat democratic"[2]. În ultimă instanţă, mai puţin contează dacă o anumită trăsătură definitorie a unui stat este apreciată ca un atribut sau caracter al acestuia. Importantă ni se pare însă accepţiunea pe care o conferim termenului de „caracter al statului" şi, respectiv, termenului de „atribut al statului". Am făcut deja precizarea că un caracter al statului exprimă, după părerea noastră, ceea ce are el specific, ceea ce îi conferă o fizionomie proprie, indiferent de caracterul regimului politic. Acest caracter nu se schimbă de la o etapă la alta a dezvoltării statului în cauză, ci rămâne neschimbat, atâta vreme cât statul există. De altfel, şi Constituţia se referă în art. 152 alin. (1) într-o formulare unitară la „caracterul naţional, independent, unitar şi indivizibil al statului român" (se exclude, inexplicabil, caracterul suveran al statului, Legiuitorul Constituant referindu-se doar la independenţă, care, aşa cum se ştie, este o componentă, alături de supremaţia puterii de stat, a suveranităţii). 11

După cum se poate observa însă din „atributele" statului român, unele dintre ele au caracter de permanenţă, altele sunt conjuncturale (în funcţie de voinţa suverană a poporului exprimată legal şi legitim de reprezentanţii săi), iar altele, exprimă cerinţe ce vor fi îndeplinite în timp[3]. Astfel **atributul unitar** al statului are caracter de permanenţă, **atributul republican** are caracter conjunctural, iar atributele stat social, stat de drept sunt deziderate realizabile ca proces. Pe lângă caracterele consfinţite în art. 1 alin. (1) din Constituţie, statul român are şi anumite atribute. Ne referim, în acest sens, la atributul de a fi: **stat de drept, stat democratic, stat social**. Ne întemeiem opinia pe primele teze din art. 1 alin. (3) din Constituţie. Înţelegem prin atribut al statului român o însuşire esenţială sau proprie a statului nostru într-o anumită etapă a evoluţiei acestuia. Dacă conceptul de caracter al statului se referă mai mult la configurarea trăsăturilor intrinseci ale acestuia, atributele sale fac trimitere la regimul politic. Astfel, atributul de a fi **stat democratic**, 12

---

[1] *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 371 şi urm.

[2] Ibidem.

[3] În comentariul făcut art. 1 din Constituţie, profesorul Ion Deleanu foloseşte formularea „elementele definitorii ale statului român", înţelegând prin aceasta elementele la care face referire articolul respectiv (a se vedea *Colectiv*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 5).

definește România ca un stat în care legile exprimă voința suverană a poporului și, respectiv, ca un stat întemeiat pe principiile democratice.

13 Spre deosebire de caracterele statului, atributele sale nu au caracter de permanență. Astfel, România a fost un stat național, realitate consacrată prin Actul unirii celor două principate românești, Moldova și Țara Românească din 1859. Caracterul unitar a fost consfințit prin Actele Marii Uniri din 1918 și în Constituția din 1923. Acest caracter, la care se adaugă caracterul suveran și cel independent, a fost consacrat constituțional și de Constituantul socialist în 1947, 1952 și 1965. Dar, după 1948, România nu a mai întrunit atributul de a fi un stat de drept sau un stat democratic. Cât privește atributul de stat social, acesta este definit doar în Constituția din 1991. Caracterul statului nu ține de voința politică a Guvernantului sau a Constituantului. Consfințind anumite caractere ale statului, Constituantul nu face o operă creativă, ci doar constată anumite valori perene ale unei anumite colectivități organizate statal. În schimb, stabilirea atributelor statului ține, într-o măsură considerabilă, de voința agenților de putere mandatați de popor prin alegeri generale.

14 În afară de caractere și atribute, Constituția României consacră și unele valori supreme garantate de stat. Este vorba, potrivit art. 1 alin. (3), de „demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic". Atenție! Aceste valori supreme sunt racordate și asociate de Legiuitorul Constituant la atributele statului român prevăzute în art. 1 alin. (3) și nu la caracterele statului. Această asociere se datorează faptului că atât atributele statului român, cât și valorile supreme enunțate depind de modul efectiv de guvernare, de regimul politic, deci de voința și capacitatea actorilor politici de a se pune în slujba cetățeanului. Caracterele statului se constată, pe când atributele și valorile supreme legate de acestea se construiesc etapă cu etapă.

15 În teoria și practica constituantă este statornicit principiul potrivit căruia, elaborând o nouă Constituție, Legiuitorul Constituant preia din Legea fundamentală anterioară anumite dispoziții, principii, îndeosebi acelea care conservă și ocrotesc valorile naționale și caracterele fundamentale ale statului. De asemenea, pot fi menținute constante ale formei de guvernământ, ale regimului politic. Evident, este vorba de principii constituționale compatibile cu ordinea politică și juridică ce vor fi consfințite în noua Constituție. Consecvent acestei teorii și practici constituționale, Legiuitorul Constituant din 1991 a preluat din legile fundamentale anterioare caracterele esențiale ale statului român. Astfel, potrivit Constituției, România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil. Unele dintre caracterele menționate figurau și în Constituția din 21 august 1965.

A. Caracterul național al statului

16 Precizarea caracterului național al statului român, ignorat doar formal de Guvernantul socialist[1)], a dat expresie unei realități istorice de necontestat: România este stat național de la Unirea celor două Principate românești la 24 ianuarie 1859, poporul român fiind, din momentul formării sale, majoritar în proporție covârșitoare față de alte seminții așezate

[1)] În unele documente de partid oficiale se stipula expres că România era un stat național, dar în cele trei constituții socialiste nu a existat o dispoziție în acest sens.

în diferite perioade istorice pe teritoriul ţării[1]. Caracterul naţional al statului român are şi semnificaţia ariei geografice în care s-a format poporul român. Românii ocupă, în linii generale, spaţiul geografic în care s-au format ca popor şi s-au constituit, atunci când condiţiile au fost prielnice, în naţiune. În Basarabia şi Bucovina de Nord populaţia românească a fost şi este preponderentă numeric, dovadă că a rămas în aria în care s-a format ca popor. Trebuie precizat că afirmarea caracterului naţional nu înseamnă nicidecum exclusivism naţional sau şovinism. Dimpotrivă, statul român ocroteşte prin tradiţie în mod egal pe toţi cetăţenii săi, fără nicio discriminare. Precizarea în textul constituţional că România este un stat naţional nu este întâmplătoare. Dispoziţia constituţională din art. 1 alin. (3) constată o realitate obiectivă şi o impune într-o manieră generală. Textul constituţional menţionat trebuie contextualizat şi conexat cu alte dispoziţii cuprinse în Legea fundamentală. Astfel, dispoziţia potrivit căreia *„România este stat naţional"* se împleteşte cu teza din art. 2 alin. (1) care stipulează că *„suveranitatea naţională aparţine poporului român..."* şi mai ales cu art. 4 alin. (1), potrivit căruia *„Statul are ca fundament unitatea poporului român şi solidaritatea cetăţenilor săi"*. Din această conexiune nu poate lipsi art. 2 alin. (2) din Constituţie, potrivit căruia „România este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetăţenilor săi, fără deosebire de rasă, de naţionalitate...".

Aşa cum a rezultat şi din dezbaterile din Adunarea Constituantă din 1991, conceptul 17
de stat naţional raportat la statul român a fost contestat de parlamentarii UDMR, poziţia acestora faţă de textul înscris în art. 1 alin. (1) din Constituţie rămânând şi astăzi neschimbată. Să remarcăm că în Constituţie nu se utilizează conceptul de naţiune aşa cum ar fi fost firesc, ci termenul de popor însoţit de apelativul român[2]. Asocierea în Constituţie a mai multor termeni având un conţinut lingvistic asemănător nu a fost productivă şi a alimentat controverse parlamentare şi chiar rivalităţii politice. Constituţia ar fi trebuit să utilizeze ori conceptul de naţiune, ori cel de popor, dar fără precizarea elementului etnic, mai ales în contextul în care art. 4 alin. (2) precizează în mod corect că *„România este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetăţenilor săi, fără deosebire de rasă, de naţionalitate, de origine etnică..."*.

---

[1] Caracterul naţional al statului român a fost stipulat în art. 1 din Constituţia din 1923 („Regatul României este Stat naţional unitar şi indivizibil"). În dezbaterile parlamentare pe marginea proiectului Constituţiei din 1923, deputatul N. Bălănescu consemna, între altele, că „în vremurile când era marea frământare între marile Împărăţii vecine în timpul marii revoluţii franceze, strămoşii noştri au cerut respectarea teritoriului naţiunii valahe, spunând că noi nu suntem nici sandjac nici paşalâc şi că avem teritoriul nostru determinat pe care trăim de atâtea veacuri, ţara noastră" (*A. Lascarov-Moldovanu, S.D. Ionescu*, Constituţiunea României din 1923 adnotată cu dezbateri parlamentare şi jurisprudenţe, Editura Tipografiei „Curierul Judiciar", Bucureşti, 1925). Profesorul G. Alexianu, comentând textele Constituţiei din 1938, care a menţinut art. 1 din Constituţia din 1923 în formularea iniţială, preciza că: „deşi în cuprinsul hotarelor ţării noastre există populaţiune de altă limbă şi rasă, totuşi, marea majoritate a populaţiunii este naţională şi populaţiile minoritare n-ar putea schimba caracterul de stat naţional. Deşi caracterul unui stat nu se poate schimba, oricare ar fi declaraţiile constituţionale, ci el este ceea ce-l desemnează populaţia sa, totuşi Constituantul nostru a socotit necesar ca naţiunea întreagă, convocată în Adunarea Constituantă, să recunoască şi în drept o situaţie de necontestat în fapt" (*G. Alexianu*, Principii de drept constituţional, Ed. Librăriei Universale Alcaly&Co., Bucureşti, 1939, p. 6).

[2] Conceptul de popor român nu are din punct de vedere constituţional o semnificaţie etnică, ci una politică şi civică.

18 Poporul este alcătuit din totalitatea indivizilor (cetățenilor) aflați sub autoritatea unui anumit stat, de care sunt legați prin raporturi juridice de cetățenie, în virtutea cărora aceștia dețin împreună puterea suverană, pe care o încredințează periodic prin proceduri electorale unor reprezentanți și se bucură de un anumit regim de drepturi și libertăți publice, având în schimb îndatoriri determinate față de statul respectiv. Excludem din această definiție străinii aflați temporar pe teritoriul unui stat sau care locuiesc statornic pe acesta, aflați și ei sub autoritatea suverană a statului respectiv, dar în baza altor raporturi juridice, esențial diferite de raporturile de cetățenie. Autoritatea exercitată de stat asupra străinilor rezidenți pe teritoriul său se deosebește de autoritatea pe care acesta o are asupra fiecărui individ (cetățean) privit ca entitate distinctă a conceptului de popor. Pentru a se așeza pe teritoriul unui stat, străinii sau persoanele fără cetățenie au nevoie de o autorizare specială din partea statului respectiv, pe când cetățenii acestuia capătă deplinătatea drepturilor și libertăților publice prin simplul fapt al înregistrării administrative a nașterii acestora.

19 În termeni constituționali, asimilăm conceptul de **popor** cu totalitatea cetățenilor unui stat. De aceea, nu mai este necesară precizarea unui adaos ca apelativ etnic pentru categoria de popor, deși concret se pot face diferențieri de ordin etnic între indivizii (cetățenii) care alcătuiesc împreună un popor, dar acestea nu au nicio relevanță din punctul de vedere al dreptului constituțional. Termenul de *român*, în sens constituțional, a fost întotdeauna utilizat de Legiuitorul Constituant cu sensul de cetățean român și nu de român în sens etnic. În raportul prezentat Adunării Deputaților pe marginea proiectului Constituției din 1923 de către N.D. Chirculescu se precizează următoarele: *Trebuie să remarc aci sensul cuvântului „român" care, după discuțiile urmate în comitete, sunt sinonime cu „cetățean român"*[1]. A fost chiar voința politică a Adunării Constituante din 1923 de a completa enunțul art. 5 din Constituția adoptată în 1866 („ Românii se bucură de libertatea conștiinței, de libertatea învățământului, de libertatea presei, de libertatea întrunirilor") cu precizarea că de libertățile respective se bucură „românii, fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie..."[2].

20 Conceptul de **națiune** diferă de cel de popor, deși cei doi termeni se referă la aceeași comunitate de indivizi privită în substanța sa materială. Atât poporul, cât și națiunea sunt construite pe același grup de indivizi. Spre deosebire de popor – categorie sociologică întâlnită și pe parcursul statalității medievale și nu numai – națiunea capătă o conștiință de sine, exprimată, pe lângă comunitatea de rasă, de limbă maternă, tradiții, obiceiuri, cultură, trăsături psiho-sociale, prin comunitatea intereselor și aspirațiilor. Esențial pentru națiune este și voința, aspirația și hotărârea acesteia de a continua să se dezvolte pe teritoriul aceluiași stat de care este legată printr-o neclintită conștiință națională. În doctrina mai veche, ca și în doctrina de specialitate contemporană există o varietate de definiții ale conceptului de națiune, datorate perspectivelor teoretice diferite în care este

---

[1] A se vedea Dezbaterile Adunării Deputaților în Monitorul Oficial nr. 39 din 29 martie 1923, p. 1050.

[2] A se vedea *A. Lascarov-Moldovanu, S.D. Ionescu*, Constituțiunea României din 1923 adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudențe, Ed. Tipografiei „Curierul Judiciar", București, 1925, p. 16. În cadrul dezbaterilor parlamentare s-a susținut chiar că termenul de *român* acoperă o sferă mult mai cuprinzătoare decât termenul de „cetățean român", întrucât acesta s-ar referi la cei „care se bucură de drepturi politice, pe când cuvântul român cuprinde și pe femei și pe minori și chiar pe interziși" (idem, p. 19).

abordată această noţiune. Nu le vom evoca în acest comentariu. Este suficient să precizăm că naţiunea evocă traseul istoric al unei comunităţi umane prin care aceasta a trecut în evoluţia sa îndelungată, perioadă în care s-au cristalizat definitiv nu numai elementele comune pe care le observăm şi la popor – limba maternă, obiceiuri, tradiţii, ataşamentul faţă de un anumit teritoriu locuit statornic, fel de a gândi, eventual şi credinţe religioase – ci şi o conştiinţă de sine, interese şi aspiraţii comune, voinţa nestrămutată de a avea acelaşi viitor politic. Naţiunea apare ca deţinătoarea legitimă a puterii politice, deci este un factor constitutiv al statalităţii şi liantul pe care aceasta se bazează.

În definirea naţiunii nu trebuie absolutizat elementul etnic, care are un potenţial de identificare mai riguros, chiar rigid a unui grup uman constituit sau aşezat pe teritoriul unui stat determinat şi pe care s-a dezvoltat neîntrerupt o perioadă îndelungată. Aceasta deoarece nu există un stat în care, fără excepţie, cetăţenii săi să aparţină unui unic grup etnic. Viaţa arată că în cuprinsul statelor existente astăzi, cetăţenii acestora prezintă deosebiri rasiale, etnice, religioase, lingvistice şi chiar de mentalitate şi comportament civic. Datorită acestei realităţi de necontestat suntem nevoiţi ca din punct de vedere juridic (constituţional) să cuprindem convenţional în naţiunea română, alături de populaţia etnic românească, pe toţi cetăţenii români care aparţin minorităţilor naţionale, sau altor categorii etnice. Perspectiva juridică (constituţională) asupra naţiunii se întemeiază pe principiul egalităţii depline în faţa legilor şi a autorităţilor publice între toţi cetăţenii români, fără nicio deosebire şi discriminare pe criterii etnice. Ca atare, în conţinutul politic şi juridic al termenului de „stat naţional" se află exprimată şi voinţa cetăţenilor români care aparţin minorităţilor naţionale. 21

Sensul juridic (constituţional) al termenului de naţiune nu poate fi separat de ideea de suveranitate care aparţine în mod natural şi legitim naţiunii ca atare. Altfel spus, naţiunea este suverană şi în această calitate deţine în mod legitim puterea politică, pe care, însă, nu o poate exercita în mod direct şi nemijlocit prin mecanisme de autoguvernare. Naţiunea îndeplineşte astfel o funcţie socială, şi anume aceea de a asigura legitimitatea autorităţii şi puterii statului, căreia îi încredinţează periodic şi sub condiţie atributele guvernării. Un lucru trebuie explicat. Naţiunea nu este o aglomerare omogenă din punctul de vedere al intereselor şi voinţei politice. **Naţiunea** nu se exprimă unitar din punct de vedere politic, fiind fragmentată sub aspectul opţiunilor ideologice, sociale, politice, religioase şi nu întâmplător etnice. Datorită acestei realităţi de necontestat, naţiunea se structurează periodic (în campaniile electorale) în grupuri distincte, în funcţie de opţiuni politice partizane, cărora le corespund grupurile parlamentare constituite în Camerele legislative. 22

Din punct de vedere sociologic putem avea percepţii mai nuanţate asupra conceptului de **naţiune** care să evidenţieze în mod special aspecte ale identităţii etnice. Constituţiile din 1866, 1923 şi 1938 prevedeau că *„toate puterile statului emană de la naţiune..."*, de asemenea, textele celor trei constituţii prevedeau că „membrii Adunărilor reprezintă naţiunea". Constituţiile socialiste din 1948, 1952 şi 1965 nu au mai utilizat categoria de naţiune, ci termenul de popor subsumat însă ideii rolului supraetajat al clasei muncitoare. Nu găsim o explicaţie rezonabilă pentru neutilizarea conceptului de naţiune de către Adunarea Constituantă din 1991. 23

B. Suveranitatea şi independenţa statului român

Suveranitatea şi independenţa statului prevăzute în art. 1 alin. (1) din Constituţie exprimă supremaţia puterii de stat pe plan intern şi neatârnarea acesteia faţă de o altă putere 24

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI D R - P F

similară pe plan extern. **Suveranitatea** reprezintă acea calitate a **puterii de stat** în temeiul căreia aceasta are vocația de a adopta orice decizie politică, juridică, economică, militară ș.a. în toate treburile interne și externe, fără nicio imixtiune din partea altei puteri[1]. Se înțelege că vocația sau dreptul unui stat de a fi suveran sau de a pretinde altor subiecte de drept internațional să-i respecte suveranitatea, presupune în mod reciproc obligația sa de a nu încălca suveranitatea altui stat. Altfel spus, să se conformeze normelor și principiilor dreptului internațional care protejează în mod egal suveranitatea și independența tuturor statelor. Suveranitatea unui stat apare – din punct de vedere teoretic – ca unitate a două componente complementare: supremația puterii în interiorul statului și independența acesteia în raport cu alte puteri. Supremația fără independență este un nonsens. Cele două componente ale suveranității sunt, așadar, inseparabile.

25 În interiorul statului, supremația puterii de stat se raportează la celelalte „puteri" ale organizațiilor sociale: ale partidelor, sindicatelor, organizațiilor neguvernamentale, a Bisericii[2]. Puterea de stat se exercită de autoritățile publice expres învestite prin Constituție: Parlamentul, Președintele României, Guvernul și instanțele judecătorești. Aceste autorități acționează în limitele prevăzute de Constituție și legi speciale. Aceasta înseamnă că supremația puterii de stat nu se exercită în mod absolut și în afara controlului înfăptuit de organisme specializate sau de opinia publică. România, ca stat suveran, este un subiect de drept internațional și în această calitate îi incumbă anumite drepturi și obligații prevăzute în tratatele internaționale pe care le-a semnat și ratificat, precum și în legislația internă. Aderarea României la Tratatul Nord-Atlantic și integrarea acesteia în Uniunea Europeană au impus o serie de modificări la nivel constituțional. Tratatele constitutive ale Uniunii Europene, ca și prevederile acesteia și, în general reglementările comunitare obligatorii, sunt aplicate în dreptul intern cu prioritate, față de dispozițiile naționale contrare. Comunitatea internațională a convenit asupra unor principii și norme menite să garanteze suveranitatea și securitatea fiecărui stat, să prevină o nouă conflagrație mondială. Potrivit Constituției, România întreține și dezvoltă relații pașnice cu toate statele și, în acest cadru, relații de bună vecinătate, întemeiate pe principiile și pe celelalte norme general admise ale dreptului internațional, cu statele limitrofe, precum și cu toate celelalte state din comunitatea internațională. Adunarea Constituantă a dat, totodată, expresie principiului *pacta sunt servanda*, potrivit căruia un stat se obligă să îndeplinească cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele internaționale la care este parte [art. 11 alin. (1) din Constituție]. De altfel, tratatele internaționale ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern.

C. Caracterul unitar al statului român

26 Caracterul unitar al statului român semnifică faptul că acesta este organizat ca o *singură unitate* sau ca o *unică formațiune statală* în cadrul căreia s-a instituit o *singură ordine juridică* bazată pe o *unică Constituție* și că există un *unic sistem de organisme* prin care se exercită cele trei puteri, deciziile de putere fiind difuzate în principal de la centru

---

[1] *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, op. cit., p. 376.

[2] Termenul de putere asociat partidelor, sindicatelor, organizațiilor neguvernamentale sau Bisericii este luat aici convențional.

spre periferie. Sfera de cuprindere a ordinii juridice, ca şi cea de exercitare a autorităţii organismelor puterii, respectiv a Parlamentului, Preşedintelui, Guvernului şi a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, este raportată la întregul teritoriu al ţării şi la întreaga populaţie. La rândul ei, populaţia ţării are aceeaşi cetăţenie indiferent de naţionalitatea pe care fiecare individ şi-o declară în mod liber. Totodată, statul român este subiect de drept constituţional, dar şi de drept internaţional. Caracterul unitar nu împiedică organizarea teritoriului – sub aspect administrativ – în unităţi administrativ-teritoriale, conduse potrivit principiului autonomiei locale şi principiului desconcentrării serviciilor publice şi al descentralizării.

Exercitarea puterii centrale este atenuată prin intermediul desconcentrării, graţie 27
căreia agenţii locali (prefecţi) sunt numiţi de Guvern care le transferă anumite prerogative decizionale. Potrivit art. 123 din Constituţie, Guvernul numeşte câte un prefect în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti. Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local şi conduce serviciile publice desconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale. Prin descentralizare, agenţii locali (primari, consilii locale) aleşi de locuitorii din circumscripţiile electorale respective nu sunt subordonaţi Guvernului şi înfăptuiesc autoadministrarea unităţilor administrativ-teritoriale în care au fost aleşi. Deşi nu se subordonează puterii executive centrale, agenţii locali descentralizaţi se află sub tutela administrativă a Guvernului. Unităţile beneficiază de personalitate juridică, dar nu se opun statului ca atare. Puterea lor de decizie este prevăzută expres de lege şi se limitează la o anumită sferă de prerogative. Autonomia unităţilor administrativ-teritoriale nu înseamnă independenţa acestora faţă de stat, ci doar dreptul colectivităţilor locale de a se autoadministra în condiţiile prevăzute de Constituţie şi lege.

D. Indiviziblitatea teritoriului statului român (stat indivizibil)

Legiuitorul Constituant a stabilit că România nu este numai un stat unitar, ci şi 28
indivizibil. Caracterul indivizibil al statului român ni se pare însă superfluu în condiţiile în care România este declarată stat unitar. Într-adevăr, caracterul indivizibil ar indica faptul că statul nu ar putea fi împărţit în mai multe unităţi statale şi transformat astfel în stat federal. Această imposibilitate decurge însă din caracterul unitar al statului şi, deci, după părerea noastră, nu mai trebuia inclusă în Constituţie ca un caracter al statului sub forma indivizibilităţii sale. **Indivizibilitatea statului** nu se confundă cu **indivizibilitatea teritoriului** care înseamnă că acesta nu poate fi împărţit în părţi componente beneficiind fiecare de un anumit regim de autonomie sau să fie desprinse din teritoriul statului şi cedate altor state. În Constituţia adoptată la 21 august 1965, teritoriul statului era definit ca indivizibil şi inalienabil. Constituantul din 1991 a preferat să raporteze indivizibilitatea la stat şi nu la teritoriu.

Din perspectivă istorică putem constata că Legea fundamentală de la 1866 a reţinut 29
caracterul indivizibil al statului român, dar în condiţiile în care acesta nu avea încă un caracter unitar. În acest context, considerarea Principatelor Române ca fiind *„un singur stat indivizibil cu numele de România"* era pe deplin justificată, Constituantul urmărind prin această formulare să împiedice încercările de separare a celor două state româneşti unite la 24 ianuarie 1859. În contextul istoric dat, indivizibilitatea se referea la formaţiunea statală rezultată prin Unirea din 1859, consolidată prin unirea reală

înfăptuită de Cuza în 1862[1]. Constituantul din 1923 a preluat în mod eronat caracterul indivizibil al statului, eroare menținută și în Constituția din 1938.

30 După părerea noastră, nu statul ca atare, ci teritoriul său este indivizibil. Conceptul indivizibil raportat la existența statului unitar evocă neconstituționalitatea divizării acestuia în mai multe formațiuni statale, ceea ce ar afecta caracterul unitar al statului român, și nu „indivizbilitatea" sa[2]. Faptul că teritoriul este divizat și organizat sub aspect administrativ în comune, orașe și județe, nu știrbește cu nimic indivizibilitatea sa. În sens constituțional, divizibilitatea teritoriului ar echivala cu segmentarea sa în unități administrative beneficiind de un statut ce ar depăși autonomia obișnuită.

§3. Opțiunea pentru republică și trăsăturile definitorii ale formei de guvernământ republicane

31 În ceea ce privește forma de guvernământ, Legiuitorul Constituant a menținut **republica**, introdusă în sistemul nostru constituțional în 1947[3]. În general, opțiunea pentru o formă de guvernământ este o opțiune politică, dar în același timp se bazează și pe un raționament juridic de natură constituțională.

---

[1] Caracterul indivizibil al statului român a fost introdus în proiectul Constituției în 1866 la propunerea lui G. Mârzescu, pentru a sublinia că unirea din 1859 este un fapt irevocabil [a se vedea *Al. Pencovici*, Dezbaterile Adunării Constituante din anul 1866 asupra Constituțiunii și Legii electorale din România, Tipografia Statului, București, 1883, p. 68; *I.C. Filitti*, Izvoarele Constituției de la 1866 (Originile democrației române), București, 1934, p. 25].

[2] Problema indivizibilității teritoriului are conotații istorice. În Evul Mediu timpuriu (sec. X-XI e.n.) exista cutuma ca monarhul să-și împartă regatul în mai multe părți. Cu timpul, s-a conștientizat că o asemenea divizare a regatului în mai multe părți are urmări negative asupra dezvoltării poporului respectiv. Mai mult, divizarea discreționară a statului de către monarh, contravenea ideii puterii suverane a poporului. La baza dreptului monarhului de a-și împărți statul era așezată concepția potrivit căreia între teritoriul statului și statul ca organism politic este o confuzie. Cum monarhul era stăpân absolut asupra teritoriului, rezulta concluzia că acesta ar fi avut dreptul să-și împartă regatul (a se vedea, pe larg, *M. Văraru*, Drept administrativ, Ed. Socec, București, 1928, p. 27 și urm.).

[3] În Comisia de elaborare a proiectului de Constituție, ca și în dezbaterile Constituantei s-au susținut argumentat și opinii interesante în favoarea revenirii statului român la monarhie. Majoritatea membrilor Comisiei au respins aceste opinii, astfel că tezele proiectului de Constituție au propus ca forma de guvernământ a statului român să fie republica. Raportorul din partea Comisiei care a prezentat Adunării Constituante tezele pentru Titlul I al Constituției a subliniat următoarele: „În logica intrinsecă a viitorului așezământ juridic fundamental, odată cu precizarea structurii de stat, s-a preconizat și consacrarea formei republicane de guvernământ. Este o problemă, cum bine se știe, controversată. În tradiția formală, constituită prin succesiunea celor trei Constituții românești anterioare anului 1947, și tradiția ca produs al gândirii politice și filozofice românești, Comisia constituțională, cu majoritatea covârșitoare a membrilor săi, s-a atașat celei de-a doua. Dar în această opțiune n-ar trebui să se ignore nici faptul că prin Legea nr. 363 din 30 decembrie 1947 s-a luat act de abdicarea regelui, pentru el și urmașii săi, că prin decretul-lege nr. 92/1990 s-a consacrat forma republicană de guvernământ, că unele partide politice, desemnându-și candidați pentru funcția prezidențială, se pare că au recunoscut-o ca atare, că, în fine, noua Constituție se preconizează a fi ratificată prin referendum". A se vedea Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 63-64.

Republica nu trebuie percepută în sensul de non-monarhie, ci în sensul că individul-cetățean este esența naturală a puterii politice și unicul beneficiar al acesteia. Sunt două principii constituționale care se asociază în mod obligatoriu conceptului de republică: principiul suveranității și cel al reprezentării. În construcția filozofică a republici nu poate exista un conducător dacă acesta nu provine (prin merite și competiție democratică) din rândul comunității de cetățeni și nu este învestit de aceștia printr-o voință politică de tip electoral pentru un mandat al cărui conținut și durată au fost prestabilite tot prin voința comunitară a indivizilor-cetățeni în fața cărora conducătorul este ținut să răspundă pentru modul în care și-a exercitat mandatul. În cazul formei de guvernământ republicane nu există disjuncția comunitatea cetățenilor – conducător. În schimb, are aplicabilitate sintagma conducătorul-cetățean. De aceea, Constituția prevede că „nimeni nu este mai presus de lege", iar conducătorul este și rămâne integrat în marea masă a comunității cetățenilor. Conducătorul-cetățean și cetățeanul-alegător sunt cei doi piloni de rezistență ai formei de guvernământ republicane. 32

Rezultă din conceptul politico-filozofic al republicii că aceasta așează la baza sa **principiul egalității depline** a tuturor cetățenilor săi în fața legilor și a autorităților publice, dreptul fiecărui cetățean de a ocupa funcții publice și demnități încredințate de stat, precum și răspunderea în fața comunității cetățenilor pentru modul în care cetățeanul-magistrat își exercită funcția publică sau mandatul încredințat de popor. 33

Înainte de a analiza textul cuprins în art. 1 alin. (2) din Constituție, facem precizarea că este în afară de orice îndoială că **abolirea monarhiei** în 1947 a fost un act impus de Guvernul controlat de partidul comunist, un act de forță, o lovitură de stat, rezultatul unei presiuni ultimative asupra instituției monarhiei exercitate de partidul comunist, susținut din afara țării. Regele Mihai nu mai avea niciun sprijin politic, nici în țară, nici în străinătate. Regelui îi era clar că monarhia nu mai avea niciun viitor în România. De altfel, potrivit unui document aflat în Arhivele Naționale, Regele exprimase emoțional primului ministru, Petru Groza, acordul de a abdica, cu o săptămână înainte de 30 decembrie 1947[1]. 34

Din punct de vedere juridic, abdicarea Regelui Mihai I a fost un act neconstituțional, întrucât instituția abdicării nu era prevăzută în Constituție, iar Regele nu putea, oricum, să abdice și pentru urmașii săi, cu alte cuvinte, nu putea să extindă consecințele juridice ale actului său de abdicare unor prezumtivi și viitori descendenți legitimi ai acestuia. Este adevărat că Regele Carol al II-lea a abdicat în septembrie 1940, dar a abdicat în favoarea fiului său, moștenitorul legal al tronului. Urcarea pe tron a lui Carol I a fost rezultatul unui plebiscit. Abolirea monarhiei în decembrie 1947 ar fi trebuit să urmeze aceeași procedură. În realitate, Legea nr. 363/1947 nu folosește termenul de „abolire", ci doar expresia „abdicarea Regelui Mihai I pentru el și urmașii săi". Potrivit Constituției din 1923, actului abdicării, chiar forțate, ar fi trebuit să-i urmeze declanșarea procedurii prevăzută în art. 79 din Constituție, referitoare la vacanța tronului. Pentru a se evita însă această posibilitate și pentru a se pregăti terenul abolirii *de facto* a monarhiei, prin Legea nr. 363/1947 s-a abrogat expres Constituția din 1923. Ca atare, problema plebiscitului a căzut de la sine, iar abolirea monarhiei a fost un act politic la care au colaborat Guvernul și partidul comunist 35

[1] A se vedea *I. Scurtu*, Ultimul an de coabitare a PCR cu monarhia, Dosarele istoriei, nr. 11/1997, p. 20-21; *I. Scurtu*, Istoria românilor în timpul celor patru regi (1866-1947). Vol. IV. Mihai I, Ed. Enciclopedică, București, 2004, p. 184-1947.

și pe care deputații Adunării Deputaților, reuniți în graba zilei de 30 decembrie 1947, l-au aprobat cu „entuziasm". Deși a fost impusă prin forță, **republica** a intrat însă în conștiința mai multor generații. Este adevărat, republica populară și apoi socialistă, au fost asociate patru decenii cu un regim politic inițial opresiv și apoi, fals sau parțial democratic, dar acest lucru nu împietează în noile condiții politice ale răsturnării legislative a regimului comunist, să fie racordată la statul de drept. Și în alte țări europene monarhia a fost înlăturată prin forță (Franța, Portugalia, Grecia, Spania, Bulgaria ș.a.). Dintre acestea, doar Franța, pentru o anumită perioadă, și apoi Spania au restaurat monarhia.

36 În situația actuală a României și ținând seama de faptul că fostul suveran nu are descendenți legitimi de sex masculin, instituția regalității, și implicit Constituția din 1923, transpuse printr-un joc al imaginației în viața politică actuală, ar fi un factor de instabilitate politică internă. Avem în vedere, în acest sens, dispozițiile cuprinse în art. 77 al Constituției din 1923, potrivit căruia „puterile constituționale ale Regelui sunt ereditare în linie coborâtoare directă și legitimă a majestății sale Regele Carol I de Hohenzollern-Sigmaringen, din bărbat în bărbat prin ordinul de primogenitură și cu excluziunea perpetuă a femeilor și coborâtorilor lor". Cele trei Constituții ale Regatului României au prevăzut o procedură complicată pentru desemnarea succesorului la tron în cazul în care Regele nu ar fi avut descendenți sau dacă niciunul dintre aceștia nu ar fi fost de sex masculin. O asemenea procedură a fost declanșată în timpul domniei Regelui Carol I care nu a avut moștenitori, succesorul tronului, prințul Ferdinand, fiindu-i nepot de frate. Constituția din 1923 mai prevedea că pentru a se preveni vacanța tronului, Regele „va putea indica succesorul său dintr-o dinastie suverană din Europa cu primirea Reprezentanței Naționale" (art. 79). Pentru a se pronunța asupra opțiunii Regelui, cele două Camere legislative ar fi trebuit să se reunească, potrivit art. 79 din Constituție, în prezența a cel puțin „trei pătrimi din membrii care compun fiecare dintre ambele adunări". Pentru a se vota desemnarea succesorului la tron, operată în condițiile art. 79 din Constituția din 1923, ar fi necesar votul a două treimi din numărul parlamentarilor prezenți. O asemenea procedură, inițiată de fostul suveran, Mihai I, redevenit, printr-un simplu scenariu teoretic Rege al României, ar declanșa în țară un haos politic fără posibilități de soluționare, situație ce ar avea grave repercusiuni pe plan intern și chiar extern[1]. Cu alte cuvinte, este greu de presupus că în prezent un partid politic sau o coaliție de partide cu concepții monarhice s-ar putea impune și ar putea întruni cvorumul de trei pătrimi și, respectiv, majoritatea de două treimi a voturilor celor prezenți, în condițiile stipulate în art. 79 din Constituția din 1923, pentru a aproba numirea succesorului tronului desemnat potrivit art. 78 alin. (2) din aceeași Lege fundamentală. În cazul declarării vacanței tronului, art. 79 alin. (1) din Constituția din 1923 prevedea că cele două adunări legislative „se întrunesc de îndată într-o singură adunare, chiar fără convocare, și cel mai târziu până în opt zile de la întrunirea lor aleg un Rege dintr-o dinastie suverană din Europa Occidentală". Această alternativă ar fi chiar și mai greu de conceput că s-ar realiza în actualul raport de forțe între partidele politice. Din analiza textelor constituționale menționate, rezultă, așadar, o imposibilitate obiectivă, de drept am putea spune, a restaurării monarhiei și a unui mecanism constituțional în care principalul factor de putere – Regele – ar fi, în mod implacabil, sursa unui dezechilibru și haos politic.

---

[1] În plus, forma de guvernământ republicană consacrată în textul Constituției în vigoare nu poate fi supusă procedurii de revizuire [art. 152 alin. (1) din Constituție].

Cu toate acestea, fostul monarh nu a renunţat la intenţiile sale monarhice, de vreme 37
ce la 30 octombrie 2007 a promulgat „Normele Fundamentale ale Familiei Regale a României"[1], document prin care fiica sa, principesa Margareta, este desemnată moştenitor la conducerea Casei Regale a României şi Custode al Coroanei României. În anexa Normelor Fundamentale ale Familiei Regale se precizează că linia de succesiune la Tron este compusă, în ordine, de Principesa Moştenitoare Margareta a României, Custode al Coroanei României; Principesa Elena a României (sora Principesei Margareta – *n.n.*); Nicolae de România Medforth Mills[2] (fiul Principesei Elena şi nepotul fostului monarh – *n.n.*); Elisabeta Karina de Roumanie; Principesa Irina a României[3]; Michael de Roumanie Kreuger (fiul Principesei Irina – *n.n.*); Angelica de Roumanie Kreuger (fiica Principesei Irina – *n.n.*); Principesa Sofia (a patra fiica a fostului monarh – *n.n.*); Elisabeta Maria Biarneix (fiica Principesei Sofia – *n.n.*); Principesa Maria a României (a cincea fiica a fostului monarh). Din linia de succesiune sunt excluşi descendenţii Regelui Carol al II-lea al României. În aceeaşi anexă, fostul monarh modifică prin proprie voinţă dispoziţiile Constituţiilor din 1866, 1923 şi 1938 privind principiul Legii salice, care a fost introdus de Carol I. În condiţiile în care linia de succesiune poate fi modificată de şeful Casei Regale după bunul său plac, rezultă că Normele fundamentale ale Familiei Regale reprezintă un simplu act de voinţă al fostului monarh, care nu are niciun efect juridic în dreptul public[4].

Menţionăm că Normele fundamentale ale Familiei Regale nu constituie un document 38
oficial al statului român, nu conţine voinţă politică suverană, iar domeniul pe care îl reglementează acestea nu vizează relaţii sociale de interes general, în sensul celor care fac obiectul reglementării prin lege sau al altui act al puterii de stat. De aceea, orice tratative între Casa regală şi Guvernul sau Parlamentul României ori Preşedintele republicii pe tema legiferării Normelor fundamentale ale Familiei regale ar avea valoarea unor discuţii particulare care nu angajează politic şi juridic statul român. Caracterul constituţional al formei de guvernământ republicane este incompatibil cu stabilirea statutului Familiei Regale sub forma unei legi adoptate de Parlamentul României. Nici Preşedintele republicii nu ar avea dreptul să promulge o astfel de lege.

Revenind la textul art. 1 alin. (3) din Constituţie vom spune că republica, ca formă 39
de guvernământ, trebuie asociată cu tipul de regim politic pentru care a optat Adunarea Constituantă în 1991: regimul semiprezidenţial.[5] Aşadar, România este o republică semiprezidenţială. Şeful statului nu este implicat activ în actul propriu-zis de conducere statală, Guvernul fiind acela care, potrivit art. 102 alin. (1) din Constituţie, asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice.

---

[1] Prin Normele fundamentale ale Familiei regale este reglementat Statutul acesteia.

[2] Lui Nicolae i s-a retras titlul de „Principe al României" şi a fost exclus în 2015 din linia de succesiune la Coroana României, conform comunicatului de presă dat publicităţii de Casa regală la data de 10 august 2015.

[3] Principesa Irina a fost exclusă din linia de succesiune, ca urmare a conduitei sale nedemne pentru un membru al Familiei Regale, de care s-a făcut vinovată în Statele Unite ale Americii.

[4] *C. Ionescu*, Monarhia românească. Destinul unei idei, în Revista de Drept Public nr. 4/2008, p. 13.

[5] Problema referendumului ca o soluţie de alegere a formei de guvernământ.

§4. Atributele statului român

40 Cum societatea civilă şi statul de drept, pluralismul şi democraţia, drepturile şi libertăţile cetăţeneşti sunt valori incontestabile ale sistemelor constituţionale occidentale, Constituantul român nu putea face abstracţie de ele. Includerea acestor valori universale ale gândirii şi practicii politice contemporane în Constituţia României se datorează atât dezideratelor general-umane în numele cărora a fost înlăturat regimul politic socialist, cât şi revigorării unor valori certe ale tradiţiei constituţionale româneşti interbelice. Totodată, declanşarea procesului de tranziţie a României spre o societate democratică s-a datorat şi recomandărilor exprese ale unor forumuri internaţionale, de implementare a standardelor democratice universale, ca o condiţie a accesului României în comunitatea vest-europeană. **„Statul de drept", „statul democratic" şi „statul social", „pluralismul politic"** reprezintă standarde internaţionale ale democraţiei constituţionale. Noţiunile respective nu sunt însă noi. Noi sunt poate unele dintre conotaţiile acestora şi, în orice caz, perseverenţa cu care s-a urmărit transpunerea acestora în sistemele constituţionale ale Europei de Răsărit. Aşa cum am arătat deja, atributele statului român depind de voinţa şi capacitatea Guvernantului de a impune valorile constituţionale democratice.

A. România este stat de drept

41 Conceptul statului de drept s-a conturat printr-un lung proces istoric de interferenţă a diferitelor teorii naţionale privind raporturile între puterea de stat, societate şi individ. Rădăcinile acestui concept s-au format iniţial în cadrul cutumei constituţionale engleze în care legalitatea, „domnia legii" erau principii fundamentale ale vieţii sociale. Cutuma engleză obliga deopotrivă organismele şi structurile de putere, cât şi cetăţenii, individual sau în grup. Publiciştii francezi din timpul Revoluţiei de la 1789 au pus accentul pe lege ca manifestare a voinţei suverane a poporului. Filozofii şi juriştii germani din secolul al XIX-lea au conceput statul de drept ca un instrument prin care statul îşi autolimitează puterea, instituind legi obligatorii pentru autorităţile publice. Nicio ţară nu-şi poate atribui prioritatea absolută şi monopolul exclusiv ale fundamentării conceptului statului de drept, în fizionomia pe care acesta o are astăzi. Conţinutul actual al acestui concept include, într-o sinteză filozofică, juridică şi politologică, trăsăturile esenţiale ce i s-au conferit în diverse şcoli naţionale de drept pe parcursul unui îndelungat proces istoric. În prezent, conceptul statului de drept este revendicat de întreaga comunitate internaţională, fiind consfinţit expres sau consacrat indirect în documente de drept internaţional, cum ar fi: Charta de la Paris pentru o nouă Europă (1990), Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinţei pentru dimensiunea umană a CSCE (1990) şi, respectiv, Convenţia europeană pentru drepturile omului (1950). De pildă, în Documentul Reuniunii de la Copenhaga din iunie 1990 se menţionează expres că „statul de drept nu înseamnă numai o legalitate formală care asigură regularitatea şi coerenţa în instaurarea şi punerea în aplicare a ordinii democratice, ci o justiţie bazată pe recunoaşterea şi deplina acceptare a valorii supreme a persoanei umane şi garantată de instituţiile care oferă un cadru pentru exprimarea sa cea mai complexă"[1]. Aceste documente au fixat, se poate spune, totalitatea conotaţiilor conceptului

[1] Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinţei pentru dimensiunea umană a CSCE, Drepturile omului. Documente adoptate de organisme internaţionale, Ed. Adevărul, Bucureşti, 1990, p. 234.

statului de drept, în raport cu realităţile politice, social-economice, culturale ş.a. actuale (naţionale şi internaţionale), ca şi cu aşteptările legitime ale popoarelor. Aceste documente au marele merit, după părerea noastră, că îmbină, într-o sinteză unitară, atributele statului de drept în doctrina juridică engleză şi americană, în şcoala juridică şi filozofia germană şi în teoria dreptului din Franţa.

42 În ceea ce priveşte consacrarea statului de drept în Constituţia României, trebuie menţionat că nu există doar un singur articol care reglementează această instituţie. În Constituţie sunt numeroase dispoziţii care concură la alcătuirea conţinutului şi fizionomiei statului de drept. De pildă, art. 16 alin. (2) din Legea fundamentală prevede că *„nimeni nu este mai presus de lege"*; art. 2 alin. (2) din Constituţie, deşi se referă la suveranitate, poate fi invocat şi în construcţia statului de drept: *„niciun grup şi nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu"*, art. 15 alin. (2) proclamă principiul general de drept al neretroactivităţii legilor. La aceste dispoziţii se adaugă prevederile referitoare la drepturile omului, la mecanismul separaţiei puterilor, la pluralism, imparţialitatea justiţiei ş.a. Constituţia adoptată de Adunarea Constituantă la 21 noiembrie 1991 şi aprobată prin referendum naţional la 8 decembrie 1991 a prevăzut în art. 1 alin. (3) că *„România este stat de drept"*. Desigur, se poate discuta asupra redactării propriu-zise în Constituţie a conceptului în sine sau a unor termeni legaţi de aplicarea principiilor statului de drept. Enunţul constituţional cuprins în art. 1 alin. (3) din Constituţia României este identic cu textele incluse în alte constituţii europene [de exemplu, art. 1 alin. (1) din Constituţia Spaniei adoptată la 29 decembrie 1978][1]. Din întreaga economie a textelor Constituţiei României din 1991 rezultă – practica politică şi socială a confirmat acest lucru, în ciuda unor disfuncţii inerente în perioada de tranziţie – voinţa politică a Guvernantului de instaurare a statului de drept. În fond, nimeni nu îşi închipuie că art. 1 alin. (3) din Constituţie exprimă un proces deja încheiat, rezultatul unor acţiuni preexistente. Dimpotrivă, teza constituţională enunţă voinţa suverană a poporului, ca şi hotărârea fermă a autorităţilor publice prevăzute de Constituţie de instaurare şi consolidare a statului de drept.

43 Nu trebuie să uităm că Legea fundamentală este, deopotrivă, un act politic şi juridic, şi că realismul politic al enunţurilor constituţionale are o tot atât de mare importanţă ca şi conţinutul juridic propriu-zis. În fond, teza constituţională pe care am invocat-o exprimă hotărârea Guvernantului român – indiferent care ar fi în viitor culoarea politică a acestuia – de a acţiona permanent pentru apărarea principiilor şi instituţiilor proprii statului de drept. Avem în vedere, în acest sens, că Legea fundamentală nu se limitează la enunţarea statului de drept – ca stare actuală a României – ci enumeră, totodată, garanţiile acestuia, printre care menţionăm: asigurarea dreptului la apărare, dreptul la un proces echitabil, controlul constituţionalităţii legilor, contenciosul administrativ, independenţa şi imparţialitatea justiţiei, exprimarea prin norme general-obligatorii a voinţei suverane a poporului etc. Cu alte cuvinte, Legiuitorul Constituant a creat cadrul în care orice măsură, acţiune sau dispoziţie a autorităţilor publice, de la Preşedintele României, la Parlament, Guvern, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, autorităţi ale administraţiei publice centrale şi locale să se bazeze pe lege[2]. Orice măsură luată de

---

[1] A se vedea *D.G. Lavroff*, Les institutions politiques de l'Espagne. Constitution du 29 décembre 1978, în Notes et etudes documentaries nr. 4629-4630/1981.

[2] A se vedea, în acest sens, şi *T. Pop*, Rolul practicii judiciare a Curţii Supreme de Justiţie în consolidarea statului de drept, în Studii de Drept Românesc nr. 1/1992.

Guvernant în afara cadrului prescris de Parlament – ca unică autoritate legiuitoare a țării – reprezintă o încălcare a statului de drept, iar sancționarea fermă a unei asemenea măsuri arbitrare, ilegale, este o dovadă a existenței statului de drept.

44 Printre caracteristicile statului de drept menționăm:

a) regimul constituțional, adică stabilirea în Constituție a principiilor fundamentale de organizare și exercitare a celor trei puteri. Cu alte cuvinte, sursa formală a puterii este Constituția care prevede, de asemenea, și cadrul de exercitare a acesteia. Orice depășire a cadrului respectiv are caracter neconstituțional;

b) legitimitatea populară (directă sau indirectă) a autorităților publice cu atribute de guvernare;

c) egalitatea tuturor – persoane fizice și juridice – în fața legii și a justiției;

d) neretroactivitatea legii;

e) legea să exprime cu adevărat voința suverană a poporului și să fie adoptată prin procedura consacrată în Constituție și de regulamentele Camerelor. Într-un stat de drept legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de precizie, claritate și previzibilitate, astfel încât destinatarii săi să își poată adapta în mod corespunzător conduita[1)];

f) asigurarea supremației Constituției printr-un control politic (preventiv) sau jurisdicțional, sau prin îmbinarea celor două modalități, ca și asigurarea supremației legii față de actele normative ce i se subordonează;

g) instituționalizarea și funcționalitatea contenciosului administrativ;

h) dreptul la apărare bazat pe prezumția legală de nevinovăție, corelat cu independența și imparțialitatea justiției. Pentru garantarea dreptului la apărare, Directiva 2012/13/UE privind dreptul la informare în cadrul procedurilor penale, subliniază, între altele, cerința, decurgând din art. 6 al Convenției europene pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale, și anume atingerea standardelor de claritate a acuzațiilor de natură penală în fața instanțelor de judecată, pentru ca persoana acuzată să se poată apăra în mod eficient[2)];

i) înfăptuirea reală a unei democrații autentice, pluraliste și în cadrul acesteia, afirmarea pluralismului politic;

j) alegeri libere organizate la anumite intervale, prin vot universal, egal, direct și secret;

k) garantarea drepturilor și libertăților cetățenești consfințite în Constituție[3)].

[1)] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 903 din 6 iulie 2010 (M.Of. nr. 584 din 17 august 2010).

[2)] Art. 3 din Directiva 2012/13 UE prevede în alin. (1) că: „Statele membre se asigură că persoanele suspectate sau acuzate sunt informate prompt cu privire la cel puțin următoarele drepturi procedurale, astfel cum se aplică în dreptul intern, pentru a asigura posibilitatea exercitări efective a drepturilor respective: a) dreptul de a fi asistat de un avocat; b) orice drept la consiliere juridică gratuită și condițiile pentru obținerea unei astfel de consilieri; c) dreptul de a fi informat cu privire la acuzare, în conformitate cu art. 6; d) dreptul la interpretare și traducere; e) dreptul de a păstra tăcerea". În alin. (2) se prevede că „Statele membre garantează că informațiile puse la dispoziție în conformitate cu alin. (1) sunt furnizate oral sau în scris, într-un limbaj simplu și accesibil, ținând seama de orice nevoie specială a persoanelor suspectate vulnerabile sau acuzate vulnerabile".

[3)] A se vedea și *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 11-12; *T. Drăganu*, Introducere în teoria și practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992.

Aceste caracteristici generale ale statului de drept sunt desprinse din doctrina de specialitate şi din practica democratică a statelor. Dacă le analizăm cu atenţie, observăm că toate sunt idealuri, cerinţe spre care aspiră fiecare cetăţean, sunt obiective asumate de Guvernant. Revine Parlamentului, Preşedintelui României, Guvernului instanţelor judecătoreşti şi celorlalte autorităţi publice obligaţia să transpună în propria activitate toate aceste caracteristici. Curtea Constituţională, în calitate de garant al supremaţiei Constituţiei, are printre atribuţiile sale legale sarcina să sancţioneze încălcarea principiilor statului de drept în domeniul său de activitate. Instanţa de contencios constituţional îşi asumă un rol important şi în evaluarea unor activităţi de guvernare ca fiind compatibile cu dispoziţiile constituţionale care consacră statul de drept. Curtea Constituţională are astfel posibilitatea să extindă în plan teoretic conceptul de stat de drept. Curtea a reţinut, de pildă, în jurisprudenţa sa că exigenţele statului de drept privesc scopurile majore ale activităţii statale. Prefigurate în ceea ce îndeobşte este numit ca fiind *domnia legii*, sintagmă ce implică subordonarea statului faţă de drept, asigurarea acelor mijloace care să permită dreptului să cenzureze opţiunile politice şi, în acest cadru, să pondereze eventualele tendinţe abuzive, discreţionare ale structurilor etatice[1)]. 45

B. România este stat democratic

Conceptul de „stat democratic" este un concept relativ nou formulat în doctrina şi practica constituţională[2)]. Evident, caracterul democratic al statului, raportat la modul de percepere a democraţiei la diferite popoare şi epoci istorice – datează din vremea democraţiei sclavagiste ateniene. Sintagma „stat democratic" exprimă racordarea ideologică a statului român la valorile democraţiei universale. Ca şi în cazul conceptului statului de drept, instituţia juridică a „statului democratic" este consacrată prin mai multe texte constituţionale. Cea mai importantă dispoziţie constituţională este art. 2 alin. (1) din Legea fundamentală: *„Suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative şi prin referendum"*. De asemenea, art. 8 alin. (1) prevede „că pluralismul în societatea românească este o condiţie şi o garanţie a democraţiei constituţionale". Beneficiind de cadrul constituţional dat, poporul participă la conducere – esenţa democraţiei – pe cale reprezentativă, precum şi prin referendum. 46

O formă de participare directă a poporului la actul de conducere statală este, de asemenea, iniţiativa legislativă conferită unui număr de cel puţin 100.000 de cetăţeni cu drept de vot care pot să propună astfel un proiect de lege în condiţiile prevăzute de art. 74 din Constituţie. Cetăţenii mai pot exercita dreptul de iniţiativă legislativă propunând, 47

[1)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 17 din 21 ianuarie 2015 (M.Of. nr. 79 din 30 ianuarie 2015).

[2)] Art. 2 din Constituţia Portugaliei prevede că Republica Portugheză este un stat de drept, democratic, bazat pe suveranitatea poporului, pe pluralismul de exprimare şi de organizare politică democratică şi pe respectul şi garantarea exercitării drepturilor şi libertăţilor fundamentale, care au ca scop realizarea democraţiei economice, sociale şi culturale şi adâncirea democraţiei participative. Art. 1 din Constituţia spaniolă prevede că Spania se constituie într-un stat de drept, social şi democratic, care apără ca valori superioare ale sistemului său juridic libertatea, dreptatea, egalitatea şi pluralismul politic. Art. 2 din Constituţia Franţei prevede că aceasta este o republică indivizibilă, laică, democratică şi socială. Constituţia Italiei prevede în art. 1 că aceasta este o republică democratică fundamentată pe muncă.

în condițiile art. 150 din Constituție, revizuirea acesteia. În afara acestor modalități clasice de exercitare a democrației, Constituția mai consacră și alte instrumente prin care categorii ale populației tind să influențeze decizia politică, actul democratic de conducere legislativă și executivă. Este vorba de cadrul de înființare și funcționare ale unor organizații neguvernamentale. Asemenea organizații reprezintă, potrivit anumitor criterii, cetățenii în fața statului. În unele situații, acestea devin chiar parteneri ai Guvernului în procesul de decizie. Practic, aceste organizații apar ca modalități de garantare a drepturilor cetățenești. Dacă democrația înseamnă suveranitatea poporului, sintagma stat democratic exprimă unitar interesele fundamentale ale acestuia. Într-o democrație directă, statul este cel care îi reprezintă pe cetățeni, între aceștia și stat neexistând structuri intermediare. Dimpotrivă, în democrațiile reprezentative, așteptările, cerințele, nemulțumirile diferitelor categorii sociale se exprimă din punct de vedere politic prin intermediul partidelor. În numele democrației, guvernanții – reprezentanți direcți sau indirecți ai corpului electoral – vor pretinde și, uneori, vor abuza de dreptul de a guverna, în detrimentul poporului. Poporului nu îi rămâne decât prerogativa de a-i vota periodic pe conducătorii săi. Așa se explică, de altfel, și schimbarea puterii de la o legislatură la alta[1].

48 La o analiză foarte sumară a **regimului democratic**, acesta poate fi definit ca regimul politic în care poporul își desemnează prin alegeri libere reprezentanții în Parlament și în comunitățile locale și se bucură de libertățile publice garantate în Constituție. Fraza este frumoasă, dar, în realitate, pe terenul actului politic concret, poate fi falsă. Poate exista un regim reprezentativ rezultat prin fraudă electorală sau corupție clientelară, în care mandatele sunt atribuite în fapt prin sprijin financiar interesat și în care conținutul drepturilor și libertăților publice este practic anulat de lipsa garanțiilor reale pentru exercitarea acestora. „Majoritatea", elementul esențial al democrației se poate realiza cu instrumente legale, utilizate însă fraudulos, cumpărarea de voturi, manipularea electoratului, fiind exemple de acum bine cunoscute. Aceasta face să apară o prăpastie între conceptul politic de **stat democratic** sau cel de **democrație reprezentativă** și **„democrația reală"**. Până unde reprezentanții națiunii exprimă și promovează interesele acesteia și până unde își reprezintă partidele și clientela politică care i-a propus și susținut în alegerile parlamentare? Cât de reprezentativi pentru corpul electoral din circumscripții mai sunt deputații și senatorii care migrează în alte grupuri parlamentare și de la acestea la altele?

49 Democrația ca formă instituționalizată de desfășurare a raporturilor de putere și mai ales a raporturilor stat-cetățean, într-o manieră autoritară de tip personal, nu conferă autenticitate democratică unui regim politic. Nu forma democratică de exercitare a puterii conferă caracterul democratic al statului, ci conținutul democratic al guvernării, precum și posibilitatea cetățenilor de a-i controla în permanență pe cei aflați la conducere. Pentru a fi democratic, un regim politic trebuie să reflecte nu numai forma democratică de investire a reprezentanților poporului cu prerogative de autoritate publică, ci și voința și interesele cetățenilor. Conținutul democratic al actului de guvernare contează

[1] Ca mulțime neunitară, poporul nu are competența sau priceperea de a guverna, întrucât fiecare cetățean în parte este o particularitate economică, culturală, etnică, religioasă, socială și se manifestă cu predilecție în chip subiectiv, urmărind scopuri și obiective specifice, uneori chiar contradictorii. Poporul are, însă, un „bun simț politic", care îl ajută să facă diferențieri de ansamblu între guvernanți, după modul în care aceștia își respectă promisiunile și angajamentele electorale.

cel mai mult pentru calificarea unui stat ca fiind un stat democratic. În acest context se impune precizarea că democraţia constituţională, înţeleasă în termenii filozofiei politice europene, înseamnă o democraţie a cărei funcţionare are la bază principiile economiei de piaţă şi respectarea fermă a drepturilor omului. O astfel de democraţie va avea întotdeauna un antidot împotriva oricărei încercări de virusare a valorilor şi principiilor pe care aceasta se bazează.

C. România este stat social

Caracteristica statului român de a fi un „**stat social**" semnifică, cel puţin în actuala etapă, mai mult un deziderat decât o realitate. Sintagma „stat social" este întâlnită sub o altă formă, dar cu un conţinut asemănător şi în alte constituţii adoptate după 1945. Caracterul sau atributul „social" pune în evidenţă îndeosebi rolul statului de garant al „binelui social general", de proteguitor al interesului general şi al nevoilor sociale elementare ale individului defavorizat de economia de piaţă. Conceptul statului social este şi un rezultat al apropierii între puterea politică şi societatea civilă[1]. Concepţia despre statul social – proprie unei societăţi emancipate industrial – reclamă un echilibru între intervenţia statului în viaţa social-economică şi principiile democratice liberale şi presupune, totodată, asumarea de către stat a obligaţiei de a asigura un trai decent cetăţenilor săi. Art. 47 alin. (1) din Constituţie prevede în acest sens că statul român este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică şi de protecţie socială de natură să asigure cetăţenilor un nivel de trai decent. Conceptul statului social este legat, din perspectiva analizei istorice, de instituţia drepturilor cu conţinut social, consacrate la nivel constituţional. Primele drepturi sociale – dreptul la muncă, dreptul poporului la insurecţie împotriva opresiunii şi dreptul la învăţământ – au căpătat o consacrare constituţională în Declaraţia Universală a Drepturilor Omului şi ale Cetăţeanului, ataşată la Preambulul Constituţiei Franţei din 1793[2]. Esenţa celor trei drepturi – departe de a constitui o „invenţie" politico-juridică a Revoluţiei franceze de la 1789 – constă în asigurarea pentru fiecare cetăţean a unui anumit grad de securitate socială, la care se adaugă prin conexiune o veritabilă cale de integrare socială a cetăţeanului care are accesul liber la muncă şi instrucţie generală. 50

Rădăcinile istorice ale preocupării statului pentru asigurarea unui minim de existenţă materială, a unui ajutor social, provin din timpul domniei reginei Angliei, Elisabeta I, când s-a adoptat o lege privind săracii. În 1794, în Anglia s-a instituit un impozit pentru săraci (*rates*) în vederea acordării de către fiecare parohie a unei alocaţii menite să suplimenteze veniturile salariale ale familiilor foarte sărace[3]. Exemplul britanic a fost preluat în Germania de către cancelarul Bismark, însă, din raţiuni politice şi nu sociale. Prin politicile sociale aplicate, care tindeau să îmbunătăţească situaţia materială a păturilor sărace, Bismark a urmărit, de fapt, întărirea puterii statului şi eliminarea cauzelor unor nemulţumiri împotriva acestuia. Paradoxal, se creează astfel o legătură de cauzalitate între reformele sociale, 51

[1] *L.P. Zăpârţan*, Ştiinţa politicii, Ed. Fundaţiei Chemarea, Iaşi, 1992, p. 109; Statul social (dezbatere), în Societate şi cultură nr. 6/1996.

[2] A se vedea *D.G. Lavroff*, Le droit constitutionnel de la Ve République, Dalloz, Paris, 1997, p. 30-31.

[3] Corespondentul modern al unei asemenea politici sociale l-a constituit termenul englez, *welfare state* sau „statul asistenţial".

vizând sistemul de asigurări sociale în interesul celor defavorizaţi, şi caracterul autoritar, chiar represiv al statului. Prin această construcţie teoretică se realizează cerinţele statului social, dar se împiedică afirmarea statului de drept.

52 După al doilea război mondial, la nivel constituţional s-a realizat compatibilitatea statului social cu statul de drept. În doctrina politică, **statul social** a fost definit ca un sistem de măsuri ce se referă la programe sociale ale guvernelor în legătură cu promovarea unor politici publice de asigurări sociale menite să îmbunătăţească condiţia materială a cetăţeanului, pornindu-se de la garantarea unui nivel de trai decent[1]. Potrivit concepţiei ce stă la baza instituţiei statului social, statul nu poate avea un rol pasiv faţă de competiţia economică liberă, caracteristică liberalismului care poate duce, inevitabil, la uriaşe departajări sociale pe criterii de avere. Pe de altă parte, deţinătorul de capital privat, investitorul particular, nu pot susţine programe de dezvoltare la nivel de ramură economică sau chiar naţional de cercetare ştiinţifică. Este motivul pentru care statul îşi asumă şi în aceste domenii responsabilităţi economice şi sociale nemijlocite. În afară de această implicare a statului în viaţa economică cu efecte directe sau indirecte asupra statutului social al cetăţeanului obişnuit, statul este, aşa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, un factor indispensabil al politicii de securitate socială de care beneficiază categorii largi de cetăţeni [art. 41 alin. (2) din Constituţie referitor la salariaţi] ca şi categorii defavorizate (persoanele cu handicap – art. 50 din Constituţie). De o protecţie deosebită din partea statului se bucură, de asemenea, copiii şi tinerii (art. 49 din Constituţie)[2].

53 Din perspectiva enunţării în Constituţie a unui ansamblu de drepturi social-economice, trebuie să precizăm că statului român, ca stat social, îi revine o obligaţie de rezultat, şi anume să garanteze în mod real exercitarea efectivă a acestora de către cetăţenii români. Deci obligaţiile statului român nu sunt obligaţii de mijloace, ci obligaţii de rezultat. Cetăţenii sunt îndreptăţiţi să pretindă statului ca acesta să-şi propună şi să înfăptuiască în mod real politici publice pentru protecţie şi securitate socială. Statul poate să fie un investitor puternic, să deţină monopolul unor sectoare şi activităţi cu impact direct asupra dezvoltării economice a ţării. Prerogative şi, în acelaşi timp, îndatoriri exprese ale statului social sunt prevăzute în art. 135 din Constituţie. Cum statul român este, totodată, un **stat de drept**, este firesc ca reprezentanţii naţiunii în cele două Camere legislative să exercite în numele comunităţii de cetăţeni un control parlamentar asupra modului în care statul român se achită de aceste obligaţii. Acelaşi drept de control trebuie exercitat şi de societatea civilă. Ar fi o eroare să concepem statul social în termenii unei asistenţe şi protecţii sociale care să ducă la o egalizare a cetăţenilor din punct de vedere economic.

---

[1] *Gh.L. Stoica*, Concepte, idei şi analize politice, Ed. Diogene, Bucureşti, 2000, p. 25.

[2] *Colectiv*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 14.

§5. Normativizarea şi garantarea la nivel constituţional a unor valori social-umane şi politice

Pivotul democraţiei constituţionale îl constituie, în ultimă instanţă, omul, privit 54
într-o dublă ipostază: ca fiinţă umană şi ca fiinţă politică (cetăţean). Consecvent acestei filozofii politice, fundamentată încă de Aristotel, Legiuitorul Constituant din 1991 a prevăzut într-una dintre tezele art. 1 alin. (3) că *„demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic reprezintă valori supreme şi sunt garantate ca atare"*. În 2003 textul citat a fost completat de Legea de revizuire a Constituţiei prin circumscrierea rigidă a valorilor respective la spiritul tradiţiilor democratice ale poporului român şi al idealurilor Revoluţiei din decembrie 1989. În acest text sunt condensate câteva principii constituţionale clasice pentru democraţia liberală. Ne referim, în acest sens, la libertate, drepturile omului, dezvoltarea personalităţii umane, pluralism, la care se adaugă termeni non-juridici (demnitatea omului şi dreptatea). Deşi egalitatea nu este menţionată printre aceste valori, este fără îndoială că ea este subînţeleasă, cu toate că este consacrată expres în art. 16 din Constituţie. Potrivit textului constituţional, omul-cetăţean este „măsura tuturor lucrurilor". În jurul său se creează şi funcţionează – pentru înfăptuirea Binelui comun, a intereselor generale ale Naţiunii – toate autorităţile publice. Cetăţenii sunt ocrotiţi de stat fără nicio discriminare. Drepturile lor sunt garantate şi apărate. Statul asigură respectarea demnităţii umane sub toate aspectele ce ţin de progresul social general, creează climatul necesar, precum şi structurile organizatorice pentru apărarea justiţiei sociale, afirmarea plenară a personalităţii fiecărui individ. Textul citat este textul cadru. El este multiplicat, concretizat în numeroase alte texte constituţionale şi legale cum sunt, de pildă, art. 8, art. 16, întreg Titlul II din Constituţie ş.a.

Este de observat că nu toate valorile supreme enunţate şi garantate în art. 1 alin. (3) 55
din Constituţie, aşa cum aceasta a fost revizuită în 2003, au un conţinut juridic explicit, sensul acestora fiind analizat cu precădere de alte ştiinţe sociale. Ne referim, în acest sens, la conceptul de demnitate umană şi dreptate, deşi, să recunoaştem, că atât demnitatea omului cât şi dreptatea socială pot fi grav nesocotite sau încălcate prin acte ale structurilor de putere. Acesta este motivul pentru care valorile respective, alături de celelalte valori ridicate de Adunarea Constituantă la rangul de valori supreme au fost constituţionalizate. Atât demnitatea cât şi dreptatea sunt legate organic de individ. Să se reţină că nu folosim aici termenul de „individ-cetăţean", întrucât în concepţia Legiuitorului Constituant este îndreptăţit să pretindă respectarea şi garantarea demnităţii şi dreptăţii, ca şi libera dezvoltare a personalităţii umane orice individ aflat sub jurisdicţia statului român. Demnitatea umană este un concept universal care se raportează deopotrivă la individ şi naţiune, cu extindere la respectarea demnităţii statale. Înţelegem respectarea demnităţii umane, din perspectiva art. 1 alin. (3) din Constituţie, în sensul respectării depline a condiţiei individului în societate, văzută în toată complexitatea şi diversitatea manifestărilor sale acceptate sau permise de lege. Dreptul constituţional şi dreptul, în general, intervin aici ca factor de reglementare a tuturor relaţiilor sociale în care persoana/cetăţeanul apare ca deţinător de drepturi şi obligaţii. Scopul unei astfel de reglementări normative este garantarea unei protecţii juridice eficiente şi depline a persoanei în raporturile în care aceasta intră cu

structurile de putere ale statului: legislative, executive și judecătorești. Mai mult chiar, persoanei i se asigură o protecție a demnității sale, de aceeași pondere, în raporturile pe care aceasta le are cu alte persoane fizice.

56 Interacțiunile complexe din viața socială fac ca orice valoare social-umană ocrotită prin instrumente juridice să nu poată fi privită ca o unitate izolată în sistemul axiologic general. În acest sens, între demnitatea umană și libertatea individului există o strânsă legătură. În aceeași conexiune valorică se află și egalitatea, precum și dreptatea socială și cea juridică în speță. Statul este ținut să respecte strict toate aceste valori și să le protejeze prin mijloace de drept. Trebuie să existe, însă, o limită a intervenției dreptului pentru reglementarea condiției și a statutului juridic al persoanei într-un mediu social și politic determinat. Tocmai din reglementarea normativă a relațiilor sociale legate de individ, rezultă problema demnității persoanei umane, a libertății și egalității de care trebuie să beneficieze sau la care poate să aspire, precum și a dreptății la care este îndreptățită să o reclame. Așa cum spunea Mircea Djuvara, ideea fundamentală care stă la baza dreptului este respectul demnității omenești, respectul omului față de om, prin urmare, respectarea tuturor drepturilor legitime, adică a acelora care nu reprezintă încălcarea libertății celorlalți[1)].

57 Și conceptul de dreptate este unul complex, în care se intersectează mai multe științe sociale. Legiuitorul Constituant are, cu precădere, în vedere dreptatea socială ca principiu fundamental în reglementarea relațiilor sociale.

58 Intră în categoria valorilor supreme garantate de Constituție și drepturile și libertățile cetățenilor, deși acestea sunt consacrate, fiecare cu particularitățile sale, în Titlul II din Legea fundamentală. Ceea ce semnifică includerea drepturilor și libertăților publice în art. 1 alin. (3) din Constituție este, dacă se poate spune așa, dubla lor constituționalizare. Prin această metodă de dublă consacrare, drepturile și libertățile cetățenești capătă valoarea unor principii generale, intrând astfel într-un patrimoniu constituțional intangibil. Astfel de formule devin „norme-angajament" pentru statul român, la care acesta nu va putea renunța niciodată. Orice reglementare de tip legislativ sau executiv, ori jurisdicțional trebuie să țină seama că drepturile și libertățile cetățenești au devenit o componentă esențială a construcției constituționale în statul român. Același statut de dublă constituționalizare îl au și alte concepte utilizate în art. 1 alin. (3). Ne referim la libera dezvoltare a personalității umane și la pluralismul politic.

59 **Garantarea valorilor supreme** stipulate de art. 1 alin. (3) din Constituție obligă Parlamentul să adopte măsuri legislative care să permită afirmarea deplină a valorilor supreme respective. Obligații similare revin și Guvernului. La rândul lor, instanțele judecătorești au competența în cazurile ce le sunt deduse spre soluționare, să aprecieze în fiecare speță în parte dacă demnitatea individului a fost încălcată sau afectată prin acte de comandă[2)].

[1)] *M. Djuvara*, Teoria generală a dreptului (Enciclopedia juridică), vol. II, Ed. Librăriei Socec&Co., București, 1930, p. 78.

[2)] A se vedea *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 228-229.

§6. Constituționalizarea tradițiilor democratice ale poporului român și a idealurilor Revoluției din decembrie 1989[1)]

În mod obișnuit, o constituție conține dispoziții normative menite să reglementeze raporturi sociale fundamentale de putere, care vizează, în primul rând, raporturile stat – cetățean. Uneori, însă, textul constituțional face trimitere la concepte nonjuridice, cum ar 60

[1)] Completarea art. 1 alin. (3) din Constituție, în sensul raportării valorilor supreme garantate (demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltate a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic) la tradițiile democratice ale poporului român și idealurile Revoluției din decembrie 1989 a parcurs următorii pași: 1. Senatorul Vasile Dută a propus Comisiei parlamentare pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituției introducerea unui alineat nou, alin. (4) la art.1 cu următorul cuprins: *„Revoluția Română din Decembrie 1989 este factorul determinant care a condus la schimbările structurale din viața economică, politică și socială a României, având un caracter anticomunist"*. Amendamentul a fost respins de Comisie cu motivarea că textul nu are caracter normativ și că nu corespunde tradițiilor constituționalismului românesc; 2. În plenul Senatului, propunerea a fost reiterată de inițiator sub o altă formă: *„România proclamă în mod solemn atașamentul său față de principiile democrației impuse în decembrie 1989 privind așezarea dreptății, promovarea prosperității generale, asigurarea libertății pentru noi înșine și pentru urmașii noștri, și având obligația de a perpetua recunoștința celor care au înfăptuit Revoluția din Decembrie 1989"*; 3. În dezbaterile parlamentare din Senat, Senatorul Avram Filipaș a propus introducerea într-un preambul al constituției a atașamentului poporului față de idealurile Revoluției din decembrie 1989. Propunerea a fost susținută cu entuziasm de senatorul Sergiu Nicolaescu; 4. În continuare, senatorul Antonie Iorgovan a împărțit problema abordării idealurilor Revoluției din 1989 în două planuri: unul sentimental, istoric și altul tehnic, juridic. Antonie Iorgovan a afirmat următoarele: *„Constituția nu este o culegere de intenții, de precepte morale și de evocări"*, *„Constituția este o lege"* care reglementează raporturi sociale. De asemenea, a arătat *că „nu în decembrie 1989 începe civilizația și statul de drept în România"* și *„că, de fapt, 1989 ne-a readus în matca firească democratică"*; 5. Ideea senatorului Antonie Iorgovan a fost preluată de senatorul Mihai Ungheanu din partea grupului parlamentar al Partidului România Mare, care a arătat că ar trebui avute în vedere și idealurile Revoluției din 1848, precum și alte momente istorice ulterioare. Senatorul Ungheanu a adăugat că există *„o controversă în legătură cu evenimentele din decembrie 1989"*. Această idee a fost susținută și de senatorul Corneliu Vadim Tudor; 6. Amendamentul senatorului Vasile Dută și celelalte amendamente propuse în dezbaterile din plenul Senatului au fost trimise Comisiei parlamentare pentru examinare și formulare a unui amendament, care să reflecte conținutul discuțiilor din plen (este vorba de amendamentele și sugestiile senatorilor Vasile Dută, Avram Filipaș, Sergiu Nicolaescu și Răzvan Teodorescu); 7. Comisia parlamentară a întocmit un raport suplimentar, prezentat de deputatul Valer Dorneanu, prin care s-a propus completarea art. 1 alin. (3) din Constituție astfel: *„România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor revoluției din decembrie 1989, aceste drepturi fiind garantate"*; 8. Completarea art. 1 alin. (3) din Constituție, astfel cum a fost prezentată în raportul suplimentar al comisiei parlamentare, a fost propusă sub forma unui amendament depus de senatorii Sergiu Nicolaescu, Ion Sârbulescu, Matei Vintilă, Grigore Zanc și Răzvan Teodorescu; 9. Textul cuprins în raportul suplimentar a fost aprobat de Senat cu o corectare gramaticală și o modificare de redactare a formulei finale a amendamentului (a se vedea *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, Cum s-a revizuit Constituția României. Procesul de revizuire a Constituției din 1991, Ed. Pământul, Pitești, 2005, p. 361-368 și p. 386).

fi valori, tradiții ori idealuri, pe care le raportează în mod direct și nemijlocit la termeni care au un conținut constituțional explicit. Prin această modalitate se conferă reglementării normative de nivel constituțional, racordate la anumite valori și tradiții istorice, ideea de continuitate și de constantă în dezvoltarea gândirii și practicii politico-juridice. Procedeul nu este nou. Să ne amintim că în România la începutul anilor '60, doctrina juridică acceptase în unanimitate teoria constantelor dreptului, potrivit căreia, dreptul socialist poate să preia din dreptul burghez reglementări normative aplicabile în noua ordine juridică, datorită compatibilității lor extraideologice cu realități sociale proprii societății socialiste. Tradițiile, ca și idealurile de etapă istorică ale unei comunități de cetățeni determinată geografic și politic, au mai mult rolul unor factori de configurare ai dreptului. Ele există perpetuu, în afara voinței politice și a ordinii juridice pozitive, pe care, însă, le pot influența fixându-le un anumit conținut și formă date de puterea legislativă.

61 Consacrarea declarativă la nivel constituțional a unor tradiții democratice, ori idealuri insurecționale este legitimă și explicabilă, ca element de psihologie socială și de identificare națională, mai ales, în situațiile în care Adunarea Constituantă instituie un regim politic democratic, deschis aspirațiilor unei națiuni care s-a eliberat de sub autoritarismul unui sistem de guvernare tiranic, dar nu poate fi vorba, în acest caz, de reglementarea lor normativă[1]. Locul potrivit de conservare a valorilor naționale și a tradițiilor politico-juridice istorice ale unui popor nu poate fi, însă, textul normativ al Constituției, deoarece aceasta, ca act normativ fundamental, are rolul de a reglementa relații politice, social-economice și de altă natură, ca fenomene pozitive, comensurabile și evaluabile politic și juridic. Să ne înțelegem. Sediul originar al tradițiilor și valorilor unei comunități se află în conștiința publică a acesteia. Aici, ele își păstrează intacte conținutul ideatic și forma, astfel cum acestea au pătruns prin cunoaștere științifică obiectivă, precum și prin filieră spirituală în cugetul fiecărui individ și s-au extins la nivelul unor generații succesive. O întrebare nu poate fi ocolită: dacă tradițiile sunt transpuse prin normă constituțională în ordinea juridică națională, mai pot fi ele contestate din punct de vedere științific și istoric?[2] Contestarea într-o lucrare științifică a unor tradiții democratice sau negarea existenței acestora, precum și legiferarea unor domenii ale vieți sociale fără a ține cont de tradiții ale vieții constituționale românești sunt supuse oprobiului sau chiar sancționate juridic? Pun aceste întrebări, voit forțate, pentru a atrage atenția asupra

---

[1] *Senatorul Antonie Iorgovan, președintele Comisiei constituționale pentru elaborarea proiectului de Constituție* a prezentat în deschiderea lucrărilor Adunării Constituante principiile și structura proiectului de Constituție referindu-se la izvoarele de inspirație ale comisiei: „tradițiile constituționale democratice ale țării noastre, printre care și cele reflectate în Constituția din 1923 (...), precum și aspirațiile și idealurile Revoluției din decembrie 1989" (a se vedea Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 56).

[2] În hotărârea pronunțată în cauza *Roger Garaudy c. Franței*, din 24 iunie 2003, CEDO a decis că este neîndoielnic că a contesta realitatea faptelor istorice definitiv stabilite, precum Holocaustul, așa cum o face reclamantul în lucrarea sa (este vorba de lucrarea lui *R. Garaudy*, Mituri fondatoare ale politicii israeliene - *n.n.* C.I.), nu ține sub nicio formă de o muncă de cercetare istorică animată de dorința de a descoperi adevărul. Obiectivul și implicațiile unei asemenea demers sunt total diferite deoarece este vorba, în realitate, de reabilitarea regimului național-socialist și, pe cale de consecință, de a acuza victimele însești de falsificarea istoriei (...).

cerinței asigurării unei minime prudențe a actului legislativ atunci când se pune problema consacrării legislative a tradițiilor unui popor.

Preluarea normativă a tradițiilor și valorilor, ce caracterizează o anumită comunitate 62
prin „felul de a fi și gândi al acesteia", este riscantă, deoarece prin instituționalizarea lor constituțională, ele pot fi artificial pervertite, la un moment dat, de interesele unei majorități parlamentare. În acest fel, tradițiile și valorile fundamentale, păstrate în mediul septic al spiritualității unui neam, pot fi infestate de interese politice ostile, care devin preponderente prin intermediul unei majorități aflate la guvernare, care intenționează, astfel, să-și legitimeze decizii politice curente cu un pedigree impunător. Consecința unei astfel de expuneri a tradițiilor și valorilor naționale la un mediu politic vulnerabil la influențe partinice și chiar la corupție, este chiar compromiterea sau pierderea substanței lor.

Cu toate acestea, art. 1 alin. (3) din Constituția României prevede că „ *...demnitatea* 63
omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate". Conceptual, prin tradiții înțelegem un ansamblu de concepții, obiceiuri, datini, credințe care se statornicesc într-un proces istoric îndelungat în cadrul unor grupuri sociale sau naționale și care se transmit din generație în generație, constituind pentru fiecare grup social trăsătura sa specifică[1]. Tradițiile se formează și se transmit independent de voința politică a factorilor de guvernare. Aceștia pot grăbi sau încetinii procesul de forjare a tradițiilor, dar nu le determină ca atare. Tradițiile reprezintă ceva consacrat, durabil, la care se raportează o întreagă societate pe parcursul mai multor generații. Tradițiile au vocația de a intra în conștiința națională și de a face parte din aceasta, pot fi identificate, după caz, în lucrări artistice, literare, științifice și chiar politice, inclusiv legislative. Dacă unele tradiții apar sub forma unor astfel de documente, care încorporează o voință statală, este posibil ca acestea să fie vizibile în comportamentul politic și civic, determinând, alături de alți factori, felul de fi și gândi al unui popor. Ocazional, unele tradiții pot fi legiferate, devenind, astfel, norme general obligatorii pentru destinatarii lor și, în această calitate, sunt apărate de puterea de stat.

Tradițiile democratice formează un ansamblu de idei, concepții, obiceiuri, atitudini și 64
comportamente cu privire la acte politice, evenimente, decizii de guvernare din trecutul relativ îndepărtat al unui popor, care își păstrează neștirbită actualitatea și capacitatea de a determina și însufleți în prezent acțiuni politice corespunzătoare acestora. Tradițiile, în general, și cele democratice în particular, își păstrează intact conținutul, se transmit de la o generație la alta, contribuind, prin aceasta, la modelarea lor spiritual civică și politică. Mai este esențial ca tradițiile să aibă un conținut real, să fie certe. Există, însă, și o imagine identitară a tradițiilor democratice, de factură propagandistică – fluctuantă în funcție de interesele politico-ideologice ale guvernantului aflat vremelnic la putere – care poate deforma însăși substanța tradițiilor ca atare. Mai mult chiar, prin publicații de specialitate pot fi transmise „tradiții false", ceea ce generează confuzii de natură axiologică asupra trecutului istoric al unui popor. Tot astfel, tradiții sociale, politice, democratice neglijate sau nesocotite, scoase timp îndelungat din atenția cotidiană a cetățenilor, se degradează

[1] A se vedea Dicționarul explicativ al limbii române, Ed. Univers Enciclopedic, București, 2016, p. 1251.

de la sine, sunt transformate în mituri și acestea pot fi negate cu ușurință fiind considerate născociri. Este necesar ca legiuitorii constituanți să aibă în vedere aceste aspecte, pentru a împiedica legiferarea unor tradiții care nu pot fi susținute, dar și pentru a nu lipsi un popor de tradițiile sale adevărate.

65 Un lucru care trebuie explicat în prealabil este chiar conceptul de tradiție politico-juridică într-un sistem de drept scris. Ne referim la tradițiile politico-juridice, deoarece acestea fiind „specia" într-o definiție științifică, caracterul democratic al acestora în sensul acordat de art. 1 alin. (3) din Constituție, este diferența specifică. Dreptul românesc modern este un drept scris, spre deosebire, de pildă, de dreptul englez, unde tradiția reprezintă *judge-made law*. Referindu-ne la dreptul constituțional românesc, vom spune că tradițiile politico-juridice și cele democratice, în particular, au la bază documente, tradiția apărând prin modul în care acestea s-au impus populației și au fost astfel receptate și conservate constant în conștiința publică, deși documentele ca atare – constituții, legi, acte ale guvernelor, dezbateri parlamentare, regulamente ale Camerelor legislative etc. – au ieșit din vigoare. Revenirea la o tradiție sau revigorarea ei, prin legiferarea în spiritul ei, reprezintă o chestiune de oportunitate, legiuitorul fiind liber să aprecieze dacă în prezent sunt întrunite condițiile ca un act normativ nou să reia sau să continue o anumită tradiție, mizând pe faptul că destinatarul noii norme legale – care va încorpora spiritul tradiției – o percepe cu ușurință și o va pune în aplicare fără reticențe deoarece „știe" intuitiv că tradiția respectivă îi este dezirabilă.

66 Formarea unor tradiții politico-juridice aparținând unui anumit grup social bine organizat presupune trecerea unei perioade relativ îndelungate în care principiile și dispozițiile constituționale, deciziile guvernelor – care reprezintă suportul formal al unei tradiții constituționale – se aplică cu repetare constantă, ca orice uzanță constituțională. Ca și cutumele, dispozițiile juridice și celelalte decizii politice considerate tradiție, trebuie să întrunească și un element psihologic, adică să fie cunoscute, să intre în conștiința publică, populația fiind convinsă că acestea există ca atare. Dacă tradițiile democratice se conservă ca o constantă spirituală și comportamentală, imaginea și percepția fiecărei noi generații față de acestea diferă, sub influența unor factori ideologici, politici, de educație și cultură civică. Dovadă în acest sens este tradiția monarhică în România care s-a perimat după 1947 sub influența ideologiei partidului comunist și a fost parțial și pentru moment revigorată după 1990, odată cu desființarea regimului politic represiv[1]. Este importantă în această percepție și voința clasei politice de păstrare a tradițiilor și de raportare permanentă la acestea. Depinde de voința politică a Guvernantului și de disponibilitatea fiecărui individ de a se racorda sau raporta la vechile tradiții. Întreruperea unor tradiții, cum a fost cazul tradițiilor democratice ale poporului român formate la sfârșitul secolului al XIX-lea și al celor din perioada interbelică, poate provoca aplatizarea lor, putând fi supuse unui proces de uitare. Tradițiile democratice se sprijină pe modele de guvernare și proceduri de exercitare a puterii care au exprimat voința politică a comunității cetățenilor la un

[1] Identificarea forțată și insuficient de aprofundată și argumentată istoric și politic a instituției monarhiei române cu tradițiile democratice ale regimul politic românesc interbelic, și acestea insuficient de clare și general acceptate în mediul științific, riscă, ipotetic, să-i confere pe ansamblu dinastiei de Hohenzollern, particularități de tradiție constituțională în spiritul art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală. O asemenea ipoteză, nu imposibil de conceput și de susținut pe canalele media, vine în contradicție cu dispozițiile constituționale care consacră forma de guvernământ republicană.

moment dat şi au avut acceptul electoral al acestora pe parcursul mai multor legislaturi şi mandate executive. Dacă tradiţiile sunt contestabile, modelele de guvernare democratice care au funcţionat ca atare, îşi vor pierde virtuţile de prototip şi, prin aceasta, vor produce confuzie, neîncredere în capacitatea sistemului politic de a funcţiona în mod democratic.

Pentru noi, românii, Constituţia din 1866 a fost vehiculul care a transportat mecanic 67
şi rapid constituţionalismul european de factură occidentală. Ajuns la Bucureşti, acesta a fost sădit pe un sol social, politic, cultural puţin germinativ. De aici, improvizaţiile instituţionale care au dat naştere apoi la probleme grave, complexe, pentru care nu s-au găsit imediat soluţii[1]. Una este să creezi instituţii politice care ţi se potrivesc şi reflectă felul tău de a gândi şi de a fi, şi alta este să adopţi un comportament de reacţie faţă de o instituţie politică pe care Constituantul a împrumutat-o de la alte popoare şi a adaptat-o pentru tine şi faţă de care trebuie să te adaptezi, să-i înţelegi rostul, rolul, mecanismele de funcţionare, avantajele şi riscurile folosirii ei. Orice popor în evoluţia sa istorică este dator ca printr-o atitudine pozitivă şi creativă să-şi formeze propriile structuri de conducere, de organizare în toate domeniile vieţii sociale. Numai în acest fel, structurile respective sunt durabile şi devin ele însele instrumente formative pentru exprimarea unei voinţe sociale unitare. Ca şi alte popoare, şi poporul român are anumite caracteristici psiho-sociale, anumite trăiri sufleteşti, convingeri şi cerinţe sociale, năzuinţe, ori toate acestea sunt factori care îl orientează, îl conduc în viaţă, îl fac să acţioneze la impulsuri materiale, culturale, politice etc. De asemenea, cred că există o legătură directă între caracterul tradiţiilor politice ale poporului nostru şi caracterul clasei politice, din partea căreia îi vin toate aceste impulsuri. În lipsa fundamentelor mentale şi comportamentale a convingerilor indivizilor că aşezămintele constituţionale li se potrivesc şi sunt însuşite şi respectate de aceştia întrutotul şi constant, tradiţiile democratice născute chipurile din aplicarea aşezămintelor respective rămân doar simple clişee, închipuiri fără vlagă, departe de viaţa reală care arată cu totul altfel, decât ne-am dori să fie.

Revenind la normativizarea formală a tradiţiilor, considerăm riscantă decizia Guver- 68
nantului de a impune formal şi explicit, prin prisma unor tradiţii istorice şi idealuri sociale sau politice, modele de comportament politic şi civic convertite în dispoziţii constituţionale cu efecte *erga omnes*, a căror nerespectare atrage sancţiuni legale. Ne referim aici la valorile supreme garantate în art. 1 alin. (3) din Constituţie. Rolul dreptului este de a reglementa raporturi sociale şi de a le transpune prin forţa sa de convingere sau coercitivă, în raporturi juridice care să corespundă unor realităţi sociale aflate într-o dinamică vie şi permanentă şi nu de a normativiza forme de manifestare ale unei spiritualităţi naţionale. Există vreo justificare ca Parlamentul, de pildă, să condiţioneze conţinutul unor concepte juridice determinate concret, cum sunt cele enunţate în art. 1 alin. (3) din Constituţie, de respectarea de către acestea a spiritului unor tradiţii istorice formate cu peste un veac în urmă, în concordanţă cu realităţi politice, sociale, care astăzi sunt dispărute? Este productiv pentru teoria şi practica constituţională să se introducă prin text normativ expres, de nivel constituţional, tradiţia istorică în ecuaţia deciziei normative curente luându-se ca factor

[1] A se vedea excelenta şi pertinenta analiză a „principiului democratic în Constituţiile române", făcută de profesorul Paul Negulescu în comentariile sale consacrate Constituţiei din 1938, în lucrarea *P. Negulescu*, Principiile fundamentale ale Constituţiei din 27 februarie 1938, Atelierele Zanet Corlăţeanu, Bucureşti, 1939, p. 21-33.

determinant al normei de drept reflecţia politică şi juridică a înaintaşilor, corespunzătoare unor realităţi sociale care astăzi nu mai există? Mi se pare că acestea sunt întrebări esenţiale pentru înţelegerea şi aplicarea art. 1 alin. (3) din Constituţia revizuită în 2003.

69 Pentru a se evita orice confuzii privind conţinutul tradiţiilor democratice ale poporului român şi, mai ales, pentru identificarea lor, considerăm că este necesar ca ori de câte ori se face referire la astfel de tradiţii să se indice în mod obligatoriu şi actele normative şi, după caz, cele politice de largă exprimare a voinţei populare suverane, în care au fost convertite tradiţiile respective. Dar atunci când ne referim la tradiţiile democratice ale sistemului politic românesc în epoca modernă şi contemporană, nu ne putem rezuma numai la analiza unor documente istorice – legi votate de Parlament, dezbateri parlamentare, acte politice de suveranitate naţională – ci, mai ales, la comportamentul cotidian al guvernanţilor din epocile respective, la deciziile politice adoptate de aceştia, la jurisprudenţa instanţelor judecătoreşti privind drepturile cetăţenilor, apărarea demnităţii şi personalităţii individului, cât şi la percepţia cetăţeanului obişnuit despre clasa politică în general. Este vorba de un uriaş fond documentar neaprofundat, încă, în totalitate şi într-o deplină obiectivitate istorică. În lipsa analizelor istorice de mare profunzime, termenul de „tradiţii democratice ale poporului român" riscă să fie golit de conţinut, aspect de care Legiuitorul Constituant din 2003 pare să nu fi ţinut seama.

70 Să analizăm tradiţiile democratice la care face trimitere art. 1 alin. (3) din Constituţie şi dintr-o altă perspectivă: în Europa de Apus, regimul de drepturi şi libertăţi publice a fost rezultatul victoriilor revoltelor şi revoluţiilor burgheze. Ne referim îndeosebi la revoluţiile burgheze din Anglia din secolul al XVII-lea şi la Marea Revoluţie franceză din 1789. Ulterior, regimul de drepturi şi libertăţi publice câştigat a fost consolidat în cele două ţări, prin acte ale Parlamentului, deci prin măsuri de democraţie parlamentară stimulate şi întărite mai târziu prin apariţia partidelor politice; la români, regimul de drepturi şi libertăţi publice – foarte târziu desăvârşit – a fost adus din afara ţării, preluat de la străini prin acte constituţionale, la elaborarea cărora nu a participat voinţa politică suverană a poporului român. Avem în vedere Constituţia Cărvunarilor de la 1822, reformele preconizate de Tudor Vladimirescu în 1821, Regulamentele Organice, mişcările botezate revoluţionare de la 1848 – diferite organizatoric şi funcţional de revoluţiile burgheze apusene – Convenţia de la Paris din 1858 şi Constituţia din 1866. La jumătatea secolului al XIX-lea, democraţia românească era o democraţie de împrumut. Atunci nu este de mirare că românul, obişnuit să nu se revolte, ci să fie supus, s-a deprins mai greu cu drepturile ce-i fuseseră aduse/ dăruite de străini, chiar dacă darul fusese intermediat de generaţia paşoptistă educată la Paris la vârsta tinereţii, după o copilărie petrecută într-o ţară în care moleşeala civică, supunerea, deprinderea de a asculta şi de a răbda, cumpătenia socială, resemnarea în faţa opresiunii, nepăsarea faţă de interesul public erau trăsături obişnuite[1)].

71 Faptul că art. 1 alin. (3) din Constituţie face referire explicită la tradiţiile democratice ale poporului român nu înseamnă, însă, automat, că acestea au atins în epoca respectivă un standard de excelenţă la nivel naţional sau european zonal, ori că şi-au păstrat neştirbite virtuţile explicative pentru democraţia românească. Nu! Să fim bine înţeleşi: democraţia nu este un concept abstract sau un exponat într-un mediu politic, economic, social şi

[1)] A se vedea, pe larg, *D. Drăghicescu*, Din psihologia poporului român, Ed. Albatros, Bucureşti, 1966, p. 341-350.

cultural septic. Încălcări ale democraţiei, deci negarea tradiţiilor în acest domeniu, sunt bine cunoscute, chiar şi în ordinea constituţională instituită prin Legile fundamentale din 1866 şi 1923. Partidele istorice în perioada interbelică au recurs la decizii de guvernare, al căror conţinut democratic a fost în epocă contestat cu vehemenţă.[1)] O lungă perioadă, cuprinzând sfârşitul secolului al XIX-lea şi prima jumătate a secolului al XX-lea, scena politică românească alternează între orgoliile şi ambiţiile autoritare, cvasi-absolutiste, ale primilor miniştrii şi ale şefilor partidelor mai importante, după aprecierea lui P.P. Negulescu, şi acte politice de certă democraţie[2)]. Între cele două războaie mondiale, regimul formal democratic a alternat cu forme ale guvernării autoritare (1938-1940 şi 1940-1944), în care puterea era concentrată la nivelul conducerii executive a statului, în timp ce Parlamentul a rămas un instrument de dezbateri politicianiste şi compromisuri de partid. Nu este intenţia noastră să negăm idealurile de democraţie ale românilor din epoca în care s-au aplicat primele două Constituţii pământene şi nici acte de guvernare care au avut un incontestabil conţinut democratic. Trecerea de la votul cenzitar la sufragiul universal este, de pildă, un act cu adevărat democratic, şi nu singurul.

Referitor la problematica ridicată de analiza art. 1 alin. (3) din Constituţie, este 72
interesantă şi o altă perspectivă teoretică: tradiţiile la care face trimitere Constituţia în art. 1 alin. (3) pot fi inferioare ca valoare socială şi politică standardelor şi principiilor actuale ale democraţiei constituţionale contemporane. Mai mult, în concepţia Uniunii Europene şi a Consiliului Europei există modele de guvernare democratică, de raporturi între stat şi cetăţean, care nu îşi găsesc un corespondent în tradiţiile democratice româneşti din urmă cu un secol şi jumătate. Putem spune că, de fapt, demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic reprezintă valori supreme, garantate în Constituţie, nu în spiritul tradiţiilor democratice ale poporului român şi al idealurilor insurecţionale din decembrie 1989, ci în spiritul standardelor şi principiilor democraţiei constituţionale occidentale, aşa cum acestea rezultă din documente ale Uniunii Europene, Consiliului Europei, ale altor organisme internaţionale, şi cum se regăsesc în jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului,

---

[1)] Istoricii sunt mult mai prudenţi decât unii analişti politici şi chiar membri ai Parlamentului în ceea ce priveşte caracterizarea guvernărilor din perioada interbelică. În istoriografie se face o distincţie între enunţurile formale ale Constituţiei, care pot crea o imagine democratică a modului de instituţionalizare a puterii, idilică în esenţa sa, şi actele administraţiei care au aplicat prevederile constituţionale. Luate în sine, Constituţiile din 1866 şi 1923 sunt democratice în litera lor. Regimul politic înfăptuit prin acte de guvernare a ieşit nu de puţine ori din rigoarea normei constituţionale. Referindu-se la prevederile Constituţiei din 1923, doi autori respectaţi pentru obiectivitatea lor ştiinţifică, au făcut următoarele remarci: „Desigur, textul constituţional în sine (al Constituţiei din 1923 n.a.), îşi avea valoarea lui, dar esenţială era aplicarea prevederilor concrete. Din acest punct de vedere au existat multe inconsecvenţe şi chiar abateri de la litera şi spiritul Constituţiei. Neaplicarea fermă a unor articole privind drepturile şi libertăţile cetăţeneşti, interzicerea unor organizaţii politice, arestările abuzive, introducerea stării de asediu şi cenzurii constituiau abateri evidente de la prevederile Constituţiei" (a se vedea *I. Scurtu, I. Bulei*, Democraţia la români. 1866-1923, Ed. Tipo Moldova, Iaşi, 2010, p. 27-28).

[2)] A se vedea excelenta analiză politică făcută de profesorul P.P. Negulescu regimului constituţional introdus în Principatele Române în 1864, până la începutul deceniului trei al secolului al XX-lea, în *P.P. Negulescu*, Partidele politice, Cultura Naţională, Bucureşti, 1926, p. 232-249.

Curții de Justiție Europeană sau a curților constituționale naționale, precum și în doctrina constituțională actuală.

73 Problema delimitării tradițiilor democratice la care se referă dispoziția cuprinsă în art. 1 alin. (3) din Constituție nu este doar una teoretică. Mai degrabă, este vorba de o problemă practic-aplicativă, întrucât de fiecare dată când se invocă valorile supreme garantate în textul constituțional enunțat, trebuie să se țină seama de spiritul tradițiilor democratice ale sistemului politic românesc. De aceea, întrebarea la ce tradiții se referă art. 1 alin. (3) din Constituție, devine una esențială, iar răspunsul trebuie să fie foarte clar. Membrii Comisiei parlamentare care au propus în 2003 revizuirea art. 1 alin. (3) din Constituție ar fi trebuit să demonstreze că în România poate fi identificată o tradiție democratică certă. Altfel, impunerea forțată în textul constituțional a unor afirmații în sensul existenței tradiției democratice echivalează cu un „dictat constituțional, străin însăși de ideea legiferării democratice.

74 Textul constituțional citat, care normativizează termeni constituționali clasici, cărora le conferă conținut de „valori supreme" – demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenești, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic – fixează printr-o formulă normativă imperativă cadrul de reglementare a termenilor respectivi, într-un stat de drept, democratic și social, de care trebuie să țină seama în viitor toate instituțiile statului, inclusiv Adunările Constituante, fie ele originare sau derivate. Aceste valori, pe care Constituția le consideră supreme, capătă astfel un statut de supraconstituționalitate în raport cu celelalte dispoziții din Legea fundamentală. Valorile respective fuseseră inițial constituționalizate în 1991, când s-a prevăzut că sunt garantate, dar au fost din nou constituționalizate în 2003. În 2003 s-a produs, de fapt, o reconstituționalizare a lor, particularizată la tradițiile democratice ale poporului român și la idealurile revoltei populare din 1989. Considerăm că prin această reconstituționalizare s-a produs un regres, mai ales dacă la nivelul cercetării academice avansate se va constata, la un moment dat, că tradițiile respective sunt discutabile, sau dacă acestea nu se ridică la standardele democrației constituționale contemporane, la care este de presupus că textul adoptat de Adunarea Constituantă din 1991 a fost deja racordat.

75 Teoretic, pot fi considerate tradiții democratice în sensul art. 1 alin. (3) din Constituție, între altele: pluralismul politic; consacrarea în Constituție a drepturilor și libertăților cetățenești; statutul parlamentarilor; principiul separației puterilor în stat; regimul reprezentativ; responsabilitatea ministerială; controlul parlamentar; regimul constituțional al raporturilor între majoritatea parlamentară și opoziție; independența justiției; principiile autonomiei locale; consacrarea constituțională a drepturilor minorităților naționale; votul universal; libertatea de conștiință; regimul parlamentar. În principiu, ar avea vocația de a fi considerată ca tradiție democratică și forma de guvernământ monarhică în tiparele unei monarhii constituționale.

76 Ni se pare necesar a preciza criteriile care ar putea să configureze existența unei tradiții democratice, în sensul dat acesteia de art. 1 alin. (3) din Constituție. Astfel, ar trebui, între altele:

a) să se stabilească cu precizie suportul normativ inițial al tradiției și actele decizionale ulterioare care au transpus în practică o anumită regulă de conduită constituțională, despre care se spune în prezent că formează o tradiție democratică;

b) să se indice cu precizie conţinutul propriu-zis al tradiţiei democratice şi domeniul raporturilor fundamentale de putere în care ar urma să se aplice;

c) să se verifice dacă tradiţia democratică a fost constant acceptată, ca atare, de către factorii de guvernare care s-au succedat la putere din momentul formalizării ei ca uzanţă constituţională până în prezent;

d) să se dovedească că tradiţia democratică a înrâurit în mod permanent şi prin repetare continuă procesul de guvernare într-un domeniu determinat;

e) să se dovedească că tradiţia democratică a fost transpusă în decizii politice ca practică constantă de guvernare;

f) să se stabilească că tradiţia democratică este percepută ca atare şi în prezent ca un factor de configurare a dreptului pozitiv şi de întreţinere a unei mentalităţi colective şi conştiinţe publice la nivelul întregii societăţi, care se raportează la ea ca la un factor de identitate naţională.

Criteriile enunţate sunt minimale. Lor li se pot adăuga şi alte elemente care au menirea 77
să fixeze la nivelul spiritualităţii naţionale valoarea axiologică a unei uzanţe constituţionale de referinţă socială largă.

Completarea art. 1 alin. (3) din Constituţie prin Legea nr. 429/2003 se bazează pe 78
o dublă supoziţie: tradiţiile democratice ale poporului român sunt certe; tradiţiile sunt cunoscute, ca atare, existenţa lor fiind probată cu uşurinţă prin deciziile de guvernare adoptate în epoci îndepărtate. Bazându-se pe această supoziţie, Parlamentul Constituant din 2003, care a revizuit Constituţia, a omis să precizeze concret şi explicit despre ce tradiţii democratice ar fi vorba. O asemenea omisiune dă naştere unei întrebări elementare: care este autoritatea competentă să precizeze care sunt tradiţiile democratice sigure, la care ar trebui raportate valorile supreme indicate expres în art. 1 alin. (3) din Constituţie? Dacă lăsăm la latitudinea Parlamentului să răspundă la întrebarea respectivă, este posibil să aflăm răspunsuri diferite, în funcţie de majoritatea parlamentară aflată la putere. Pot fi date şi răspunsuri contradictorii de la o legislatură la alta. Aceeaşi judecată de valoare este valabilă şi în privinţa Guvernului.

Dificultatea sporeşte atunci când se pune problema aplicabilităţii unor dispoziţii 79
constituţionale înglobând componente axiologice care ies din tiparul reglementării normative obişnuite a unor raporturi de putere. Aceasta, deoarece cel care aplică dispoziţia respectivă trebuie să armonizeze natura axiologică a unei dispoziţii concrete, care consacră constituţional valori, tradiţii, ori idealuri insurecţionale, cu elemente care formează conţinutul juridic al acestora. Eşecul reliefării conţinutului juridic al unor astfel de norme constituţionale atipice, le transformă pe acestea din urmă în simple enunţuri literare şi le simplifică până la anulare conţinutul axiologic. Acest eşec poate avea ca rezultat chiar compromiterea valorilor şi tradiţiilor la care face trimitere textul constituţional. Aceasta mi se pare a fi primejdia cea mai gravă şi de lungă durată a instituţionalizării în actul de guvernare a tradiţiilor şi valorilor democratice ale poporului român. Lucrurile se complică când o lege sau o ordonanţă este atacată la Curtea Constituţională, pe motiv că reglementează unele valori supreme menţionate în Constituţie în art. 1 alin. (3), în dezacord cu tradiţiile democratice ale poporului român. În această ipoteză, Curtea va avea de evaluat, într-o cheie proprie existenţa cu adevărat a anumitor tradiţii democratice şi compatibilitatea constituţională a unui text legal cu tradiţiile respective, fără a avea, însă, la dispoziţie un manual de interpretare şi aplicare a tradiţiilor, uzanţelor constituţionale,

invocate, instrumentarul tehnic de constatare a conformității, sau, dimpotrivă, a neconformității textului, căruia i s-a adus obiecția de neconstituționalitate, pe motiv că nu reflectă spiritul tradițiilor democratice ale poporului român. Curtea Constituțională devine, astfel, garantul – custode al tradițiilor democratice, de vreme ce decizia sa nu poate fi contestată de nicio altă autoritate publică, fără ca instanța de contencios constituțional să aibă, însă, calificarea academică de a aprecia că la un anumit moment istoric în sistemul politic românesc s-a format și a existat, ca atare, în mod constant o anumită tradiție democratică[1]. Nu este nicio îndoială că într-o asemenea circumstanță, Curtea Constituțională va fi nu numai garantul supremației Constituției, ci și al spiritului tradițiilor democratice al poporului, deși spiritul are puține puncte comune cu dreptul pozitiv.

80 În ceea ce privește obiecțiile de neconstituționalitate deduse Curții Constituționale spre soluționare în temeiul art. 146 lit. a) și d) din Constituție, pe motiv că dispozițiile legale atacate nu ar fi conforme cu spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și al idealurilor insurecționale din decembrie 1989, este necesar să se ofere instanței de contencios constituțional un instrumentar precis de stabilire a compatibilității dispozițiilor respective cu tradițiile și idealurilor menționate. În privința tradițiilor democratice, există lucrări de specialitate care ar putea să indice punctual existența unor astfel de tradiții, sub rezerva obiectivității și a valorii lucrărilor respective.

81 Ne putem întreba, ca o temă de reflecție, dacă pot fi consacrate tradiții ale democrației parlamentare prin decizii ale Curții Constituționale? De pildă, traseismul politic este permisiv în substanța prevederilor constituționale și a fost confirmat și statuat ca tip de comportament parlamentar în jurisprudența constantă a Curții Constituționale. Deci există o tradiție a migrației parlamentare care datează încă din 1990, adică înainte chiar de adoptarea Constituției. Actul fondator al acestei tradiții nu este o decizie anume a Curții Constituționale, ci însăși Constituția, instanța de contencios constituțional nefăcând altceva decât să interpreteze textul constituțional, care nu reglementează trecerea de a un grup politic la altul, ci numai dreptul deputaților și senatorilor de a se asocia în grupuri parlamentare. Această permisivitate a fost extinsă de Curte printr-o interpretare generoasă a unei norme constituționale. Dacă examinăm viața parlamentară românească încă de la începuturile sale, precum și situația traseismului în parlamente contemporane, vom constata numeroase exemple de migrație parlamentară[2]. Iată, o tradiție parlamentară considerată ca atare de Constituantul român și de Curtea Constituțională. Cum încadrăm această tradiție în art. 1 alin. (3) din Constituție, în condițiile în care poporul român, societatea civilă și chiar exponenți ai clasei politice, partide politice în întregul lor o consideră imorală?[3]

---

[1] Recent, Curtea Constituțională a decis că prin cuvântul „tradiție" este desemnat un ansamblu de concepții, de obiceiuri, de datini și de credințe care se statornicesc istoricește în cadrul unor grupuri sociale sau naționale și care se transmit (prin viu grai) din generație în generație, constituind pentru fiecare grup social trăsătura lui specifică [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 80 din 16 februarie 2014 (M.Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014)].

[2] Constantin Argetoianu a făcut parte din 8 partide politice, trecând de la unul la altul.

[3] A se vedea, în acest sens, Declarația Camerei Deputaților din 6 aprilie 1992 privind atitudinea unor deputați care părăsesc grupurile parlamentare pentru a susține platforme politice ale unor partide care nu au participat în competiția electorală (M.Of. nr. 67 din 14 aprilie 1992) și propunerea legislativă privind revizuirea Constituției, depusă la Senat la 25 iunie 2013.

Aceeaşi complicaţie apare atunci când ar trebui să se raporteze acte normative, 82
care intră sub jurisdicţia Curţii Constituţionale, la spiritul idealurilor insurecţionale din decembrie 1989. În privinţa acestora din urmă, este evidentă neputinţa sau lipsa de voinţă politică a guvernanţilor care s-au succedat la putere după 1989, de a transpune cu adevărat şi deplin idealurile respective în acte normative şi alte decizii de guvernare, care să asigure populaţiei răzvrătite în 1989 împotriva regimului politic socialist şi a metodelor de conducere autoritariste, un nivel de trai decent, restructurarea întregii economii naţionale pe baza criteriilor rentabilităţii şi eficienţei, promovarea competenţei în conducerea tuturor sectoarelor de activitate. Idealurile insurecţionale din decembrie 1989 au avut ca sursă primară de afirmare revolta populară de largă participare şi reprezentare socială, dar s-au impus numai după ce au fost transpuse de către Consiliul Frontului Salvării Naţionale în decizii de guvernare.

Pot fi considerate idealuri ale populaţiei răzvrătite în decembrie 1989: instaurarea 83
democraţiei şi aşezarea la baza sistemului de guvernare a principiului separaţiei puterilor în stat, liberalizarea economiei naţionale, asigurarea libertăţii şi demnităţii poporului român, statornicirea unui sistem democratic pluralist de guvernământ, promovarea adevăratelor valori ale umanităţii, statuarea unor criterii de competenţă şi justiţie în toate sectoarele de activitate, apărarea drepturilor fundamentale ale omului şi cetăţeanului, respectarea drepturilor cetăţenilor români aparţinând minorităţilor naţionale şi asigurarea deplinei lor egalităţi în drepturi cu ceilalţi cetăţeni români. Aceste idealuri, ca şi altele, au fost enunţate chiar în Comunicatul pentru Ţară al Consiliului Frontului Salvării Naţionale la 22 decembrie 1989 şi reluate după cinci zile în Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989 privind constituirea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Frontului Salvării Naţionale şi a consiliilor locale ale Frontului Salvării Naţionale[1]. Dacă vorbim de idealurile revoltei populare din decembrie 1989, nu le putem lega exclusiv şi automat de Comunicatul F.S.N. dat publicităţii în seara zilei de 22 decembrie 1989, care cuprindea obiectivele enunţate de noul organism al puterii, reluate ulterior în Decretul-lege nr. 2/1989, deoarece comunicatul şi, respectiv, decretul-lege reflectau oscilaţia noii structuri de guvernare între poziţionarea ei alături de politica de glasnost şi perestroika ale statului sovietic şi de "statul de drept socialist", fundamentat printr-o construcţie teoretică fără conţinut real de către Mihail Gorbaciov[2], conducătorul partidului comunist al Uniunii Sovietice şi statornicirea unui sistem democratic pluralist de guvernământ, de tip occidental. Revolta popoului român împotriva severei politici de austeritate economică şi a regimului politic represiv nu şi-a propus înlocuirea acestora cu pachetul de reforme sovietice iniţiate de Mihail Gorbaciov (care eşuaseră lamentabil, de fapt, în Uniunea Sovietică chiar înainte de 1989), care menţineau neştirbit rolul conducător al partidului comunist, ci cu principiile fundamentale ale statului de drept şi ale democraţiei constituţionale occidentale, care aşezau cetăţeanul în centrul puterii, ca deţinător suveran al acesteia şi beneficiar unic al ei.

---

[1] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 607-608. A se vedea şi *I. Muraru, A. Muraru*, O posibilă interpretare a art. 1 alin. (3) din Constituţie, în Curierul Judiciar nr. 6/2014, p. 328.

[2] Viziunea conducătorului PCUS şi a statului sovietic despre „noua gândire" au fost subsumate sloganului propagandistic „mai mult socialism, mai multă democraţie", concepte care se contraziceau de la sine (*M. Gorbaciov*, Amintiri. Viaţa mea înainte şi după Peterstroika, Ed. Litera, Bucureşti, 2013, p. 385).

84 Se poate spune că aceste idealuri se aflau în consens cu standardele unanim recunoscute ale democraţiei occidentale şi făceau posibilă printr-o legislaţie subsecventă ruperea ţării de sistemul de guvernare care avea în centrul său partidul comunist. În acelaşi comunicat sunt cuprinse şi deziderate de natură economică redactate în spiritul, sau cel puţin prin preluarea literală a unor enunţuri aparţinând partidului al cărui rol conducător tocmai fusese abandonat. Ne referim, în acest sens, la pct. 4 din comunicat, care prevede ca obiectiv programatic al F.S.N. „restructurarea întregii economii naţionale pe baza criteriilor rentabilităţii şi eficienţei". „Restructurarea" la care se referea Comunicatul C.F.S.N. este traducerea în limba română a termenului „perestroika" din vocabularul doctrinei iniţiate de Mihail Gorbaciov în U.R.S.S în perioada anterioară şi care urmărea renunţarea la planificarea birocratică a economiei sovietice, dar fără contestarea rolului conducător al partidului comunist şi a proprietăţii socialiste. În consens deplin cu acest concept, Comunicatul C.F.S.N. anunţa ca obiectiv „eliminarea metodelor administrativ-birocratice de conducere economică centralizată şi promovarea liberei iniţiative şi a competenţei în conducerea tuturor sectoarelor economice". Dacă în comunicat termenul de restructurare a economiei naţionale ar fi fost înlocuit cu cel de „introducere a economiei de piaţă", orientarea prooccidentală a F.S.N. ar fi fost clară. În locul acesteia, rămân supoziţii şi îndoieli, care, desigur, nu fac obiectul acestui comentariu. Este acesta un semn că noul organism al puterii de stat nu a avut de la început o poziţie anticomunistă clară, ceea ce poate afecta chiar caracterul idealurilor pentru care populaţia din întreaga ţară s-a răzvrătit la 22 decembrie 1989.

85 Este evident că autorii comunicatului către ţară, ca şi ai Decretului-lege nr. 2/1989 au pierdut din vedere că art. 5 alin. (1) din Constituţia din 1965 prevedea că „economia naţională a României este o economie socialistă, bazată pe proprietatea socialistă asupra mijloacelor de producţie". Acest text constituţional coroborat cu art. 6 din aceiaşi Lege fundamentală, aflate în vigoare la data respectivă făceau inoperantă restructurarea întregii economii naţionale. Era imposibil de conciliat natura socialistă a proprietăţii de stat şi cooperatiste cu principiile economiei de piaţă. Schimbarea naturii socialiste a celor două tipuri de proprietate nu a fost însă un ideal explicit al Revoluţiei din decembrie 1989 şi nici un obiectiv asumat de Consiliul Frontului Salvării Naţionale. F.S.N. nu şi-a propus din punct de vedere constituţional schimbarea naturii socialiste a proprietăţii, dar a admis în fapt distrugerea ei.

§7. Principiul separaţiei şi echilibrului puterilor legislativă, executivă şi judecătorească

86 Există o legătură organică între principalele funcţii ale statului şi principiul separaţiei şi echilibrului puterilor. Statul exercită trei mari funcţii: legislativă, executivă şi judecătorească. Indiferent de complexitatea funcţiilor statului şi de multiplicarea lor prin specializarea tehnică a unor activităţi statale, acestora le corespund trei categorii de autorităţi sau instituţii politice: Parlamentul, autorităţile executive (şeful statului, Guvernul, sistemul administraţiei publice) şi instanţele judecătoreşti. Fiecare dintre autorităţile sau instituţiile respective exercită separat o funcţie determinată a statului, având o deplină autonomie şi putere de comandă în domeniile respective. Doar convenţional într-un stat există trei puteri. Puterea – ne referim aici exclusiv la puterea de stat – este

unică prin esența sa. Într-un stat nu pot exista două puteri de forțe egale și cu funcții și atribuții identice. Puterea exercitată de stat este o putere delegată de către națiune având ca unic scop guvernarea acesteia. Națiunea nu se poate autoguverna datorită, în primul rând, diversității extreme de interese individuale și de grup existente în cadrul acesteia. Deținând puterea, națiunea o încredințează unor reprezentanți ai săi sub condiție. Aceștia la rândul lor, învestesc Guvernul cu un vot de încredere, în baza căruia acesta realizează un ansamblu determinat de activități statale. Instanțele judecătorești desfășoară, la rândul lor, un set specializat de activități.

Fiecare dintre cele trei categorii de instituții politice desfășoară o anumită activitate **87**
statală fără ca vreuna dintre ele să se subroge în locul celeilalte. Cu alte cuvinte, există formal o separație de atribuții și proceduri pentru îndeplinirea fiecărei activități în parte. Nu există însă o separație rigidă, mai ales în ceea ce privește funcția legislativă, la realizarea căreia participă în proceduri bine stabilite și puterea executivă (șeful statului și Guvernul), deși rolul principal în adoptarea deciziei legislative îl are Parlamentul. Potrivit principiului separației puterilor, este inadmisibil în principiu ca Parlamentul să-și pună în executare legile pe care le votează, iar Guvernul să legifereze. Este evident, de asemenea, că se interzice instanțelor să impună soluții legislative în legătură cu litigii asupra cărora s-a pronunțat.

În condițiile complexității activității de conducere statală se practică un sistem de **88**
interferențe între cele trei puteri ale statului, astfel încât între acestea să existe o colaborare (mai extinsă în sistemele politice parlamentare și semiprezidențiale) între cele trei categorii de autorități publice care concură la exercitarea puterii statului. Din această interferență rezultă un angrenaj de pârghii de echilibrare/reechilibrare între puterile legislativă, executivă și judecătorească, astfel încât, teoretic, niciuna dintre puterile enunțate nu ar avea posibilitatea de a-și aroga un surplus de forță sau influență de guvernare în ansamblul procesului de conducere statală.

Teoria și practica separației puterilor în prezent se îndepărtează de forma inițială a **89**
principiului sau îi caută forme noi de transpunere. Aceasta nu înseamnă nicidecum că factorii politici, doctrina, Guvernantul în general, nu ar mai vedea în separația puterilor antidotul tiraniei. Dimpotrivă, statul de drept este indisolubil legat de acest principiu. Și, mai mult ca oricând, are valoare principiul că o societate în care separația puterilor nu este stabilită, nu are constituție, deci nu se respectă și nu se garantează libertatea politică a individului. Astăzi însă fenomenul politic este din ce în ce mai profund, mai legat de problemele globale ale unei regiuni sau continent, sau chiar ale Planetei, jocul politic este tot mai complex, societatea civilă revendică tot mai mult dreptul, „puterea" de a participa la conducere. Pentru aceste considerente s-a putut spune că teoria separației puterilor parcurge un proces de îmbătrânire. Apar noi centre de putere (ne referim la corpurile intermediare) – la fel de legitime ca și cele trei puteri – care preiau pe seama lor decizia, deși o transpun, o obiectivează în cadrul (modelul clasic) teoriei lui Montesquieu.

În prezent, accentul nu se mai pune pe separația rigidă a puterilor, ci pe capacitatea **90**
acestora de a se echilibra reciproc pentru a se anula orice exces de putere și evita exercitarea acesteia în afara cadrului constituțional prescris. Nu trebuie omisă din acest proces „influențarea puterilor", făcută nu numai de partidele politice, ci și de sindicate și organizații neguvernamentale, care își impun uneori voința asupra puterilor, determinându-le să întreprindă sau nu, anumite acțiuni guvernamentale.

91 Din evoluția modernă a principiului separației puterilor nu ar trebui să excludem și alți factori noi, cum ar fi:

a) participarea maselor la conducere prin referendum și inițiative legislative populare, restrângându-se astfel principiul reprezentării;

b) instituționalizarea în constituții a unor autorități noi, având rolul și funcțiile ombudsmanului; apar astfel noi forme de control asupra autorităților administrației publice centrale și locale;

c) recurgerea la justiția constituțională, înfăptuită de o autoritate politico-jurisdicțională independentă (Curțile Constituționale), în condițiile în care puterea executivă deține dreptul de sesizare a acesteia [art. 41 alin. (2) și art. 61 din Constituția Franței, modificată prin Legea nr. 74-904 din 29 octombrie 1974; art. 146 lit. a) din Constituția României];

d) înființarea unor organisme auxiliare ale diferitelor puteri, cum ar fi Consiliul Legislativ, care funcționează pe lângă Parlament, Consiliul Suprem de Apărare, afiliat Executivului, Consiliul Suprem al Magistraturii, cu atribuții în organizarea puterii judecătorești, Curtea de Conturi etc.;

e) raportul între formalismul legal existent în cadrul fiecărei puteri și funcționalismul actului de guvernare, din care pot rezulta procese de decizie, ce nu pot fi încadrate cu ușurință în niciuna dintre cele trei puteri de stat;

f) instituționalizarea unor cvasiforme de „control cetățenesc" asupra unor departamente ale executivului prin sesizarea instanțelor de contencios administrativ, în legătură cu acte administrative ilegale și abuzuri ale administrației;

g) dublarea principiului separației puterilor cu raporturile politice între majoritatea parlamentară (Guvernul majoritar) și opoziție, din care pot să rezulte transpunerea regulilor jocului specific separației puterilor în confruntări între partidele politice parlamentare;

h) controlul exercitat de organisme ale societății civile, îndeosebi prin mijloace de presă, asupra mecanismelor de decizie guvernamentală și transparența procesului de guvernare, ceea ce duce la desacralizarea puterii și la sporirea responsabilității autorităților legislative, executive și judecătorești față de cetățeni.

92 Toți acești factori își pun amprenta asupra modului de transpunere practică a teoriei separației puterilor, ceea ce impune perspective noi, suplimentare, de analiză a teoriei, în scopul schițării unor modele perfecționate de echilibru și colaborare a puterilor, în raport cu noile realități și forme ale jocului politic[1)].

§8. Obligativitatea respectării Constituției și a supremației sale – îndatorire constituțională

93 Legea nr. 429/2003 pentru revizuirea Constituției a operat o schimbare de poziție a unui text constituțional care inițial fusese plasat de Adunarea Constituantă în Capitolul III din Titlul II al Constituției consacrat îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor români. Este vorba de art. 51 adnotat marginal cu titlul „Respectarea Constituției și a legilor". Textul respectiv stabilea că *„Respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie"*. Strict formal, obligația se adresa cetățenilor români. În realitate, respectarea

[1)] A se vedea *Th.O. Sargentich*, The Contemporary Debate about Legislative-Executive Separation of Powers, în Cornell Law Review nr. 3/1987.

Constituției, inclusiv a supremației sale, precum și a legilor era o obligație cu totul și cu totul generală, ai cărei destinatari erau toate subiectele de drept – persoane fizice și juridice (naționale și internaționale) aflate în raporturi juridice, inclusiv diplomatice, cu statul român. Textul respectiv a fost repoziționat în 2003 prin completarea art. 1 cu un alineat nou [alin. (5)] având același conținut cu cel adoptat de Adunarea Constituantă în 1991. Repoziționarea art. 51 din textul inițial al Constituției ca alineat nou la art. 1 nu i-a schimbat forța juridică, întrucât toate dispozițiile din Legea fundamentală au aceeași forță. O schimbare s-a produs totuși: după revizuirea din 2003 textul menționat face parte din Titlul I al Constituției, care cuprinde principiile generale în materie de guvernare și de abordare a drepturilor omului. A fost intenția Parlamentului Constituant derivat din 2003 de a marca importanța decisivă a principiului supremației Constituției față de orice alt act normativ. S-a dat un semnal, îndeosebi instituțiilor publice cu rol de guvernare de a respecta cu strictețe Constituția. Respectarea Constituției este inclusă în conceptul general de legalitate, iar termenul de respectare a supremației Constituției impune o ierarhizare piramidală a actelor normative, în vârful cărora se află Legea fundamentală.

Prin esența sa, ca și prin funcția sa socială, Constituția are o valoare și importanță 94
juridică superioară față de orice altă normă de drept. Superioritatea Constituției este o construcție teoretică întemeiată pe logica formală a așezării normelor juridice într-o ordine ierarhică, în funcție de criterii raționale și pe principiul suveranității naționale, potrivit căruia poporul este îndreptățit să pretindă Guvernantului ca acesta să-i respecte voința suverană exprimată în principiile și dispozițiile constituționale. În consecință, toate actele normative adoptate de Parlament și Guvern, precum și actele emise de celelalte autorități publice potrivit competențelor de reglementare alocate, sunt obligate să se conformeze normelor și principiilor constituționale. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a precizat că poziția supremă a Constituției în ierarhia actelor normative are drept consecință și faptul că legile și celelalte acte cu caracter normativ nu trebuie să contravină Legii fundamentale. Supremația Constituției este un principiu fundamental nu numai al dreptului constituțional, ci și al întregii organizări politico-statale și al sistemului de drept. Chiar dacă nu ar fi expres proclamată în Constituție, supremația acesteia s-ar impune ca atare, fiind astfel receptată în conștiința colectivă a poporului.

Art. 2. Suveranitatea

(1) Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum.

(2) Nici un grup și nici o persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu.

Lucrări de referință: *B. Aurescu*, Noua suveranitate, Ed. C.H. Beck, București, 2003, p. 4-56; *M. Balan*, Drept constituțional și instituții politice, Vol. I. Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 95-99; *Colectiv*, Constituția României, comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 5-14; *D.C. Dănișor*, Constituția României comentată. Titlul I, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 113-132; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 70-74, 371-409; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 390-406; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 630-643; *I. Muraru*,

E.-S. Tănăsescu, Comentariul art. 1, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1-19; *I. Scurtu, I. Bulei*, Democrația la români. 1866-1938, Ed. Tipo Moldova, Iași, 2010.

Studii de specialitate: *C.I. Cioroianu*, Validitatea prin reprezentativitate în cazul referendumurilor, în Pandectele Române nr. 10/2012; *Gh. Iancu*, Unele aspecte critice referitoare la sistemul electoral român, în Revista de Drept Public nr. 3/2008; *Șt. Deaconu*, Câteva considerații privind referendumul național consultativ în România, în Dreptul nr. 11/2007; *M. Voican*, Consultarea cetățenilor. Modalitățile concrete de realizare, în Revista de Drept Public nr. 1/2007; *G. Vrabie*, Constituție, stat, suveranitate – concepte ce trebuie regândite, în Revista de Drept Public nr. 3/2004.

Corelații legislative: art. 4 alin. (2), art. 90, art. 151 alin. (3) din Constituție; art. 2 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului (M.Of. nr. 84 din 24 februarie 2000); Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011); Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente (M.Of. nr. 553 din 24 iulie 2015).

Comentariu

Sumar

§1. Poporul român – titularul legitim al puterii politice 40
§2. Câteva repere teoretice privind conceptul de putere politică și putere de stat 45
§3. Puterea politică este o putere suverană 51
§4. Puterea statului trebuie să fie o putere legitimă 54
§5. Trăsăturile generale ale puterii politice și ale puterii de stat 57
§6. Raportul între puterea politică și puterea de stat 59
§7. Transpunerea la nivel constituțional a principiului suveranității naționale 62
§8. Exercitarea suveranității naționale prin reprezentare 63
§9. Conceptul de referendum și tipurile de referendum reglementate de legislația română 64
§10. Suveranitatea nu se exercită în nume propriu 65

§1. Poporul român – titularul legitim al puterii politice

1 Unul dintre principiile fundamentale ale democrației constituționale moderne conferă poporului calitatea de sursă și titular legitim și natural al puterii politice. În conformitate cu acest principiu, în general, constituțiile constată și consacră în texte normative această calitate a poporului[1]. Chiar și în formele de guvernământ monarhice se consideră că sursa puterii politice suverane nu mai este monarhul, ci comunitatea cetățenilor, monarhul fiind doar o instituție politică ca oricare alta, cu funcții sociale care decurg nu din voința acestuia, ci tot din voința națiunii consfințită în norme juridice de nivel constituțional. Constituția Japoniei prevede, de pildă, în art. 1 că „Împăratul este simbolul statului japonez și al unității poporului japonez, iar acest statut se bazează pe voința unanimă a poporului japonez, care este deținătorul suveranității". Constituția belgiană din 7 februarie 1831 – socotită a fi un izvor al Constituției Principatelor Române – proclama în art. 25 că „toate puterile emană de la națiune". Art. 30 din proiectul de Constituție elaborat de Comisia

[1] Art. 20 alin. (2) din Legea fundamentală a Republicii Federale Germania prevede că întreaga putere de stat emană de la popor. Art. 1 alin. (2) din Constituția Spaniei prevede că suveranitatea națională constă în poporul spaniol. Și art. 33 alin. (1) din Constituția Belgiei prevede că puterea emană de la națiune. Și alte constituții conțin prevederi similare.

Centrală de la Focşani la 21 octombrie 1859 a prevăzut că „Toate puterile Statului din Principatele Unite purced de la naţiunea română şi funcţionează numai după principiile şi regulile aşezate prin constituţiunea de faţă". Art. 31 din Constituţia României din 1866 prevedea că „toate puterile statului emană de la naţiune...", texte similare putând fi citite şi în constituţiile din 1923 şi 1938. Se poate remarca cu uşurinţă formula identică din cele trei constituţii monarhice, referitoare la izvorul puterii statului: puterea de stat „emană de la naţiune/popor".

Cu atât mai mult, în formele de guvernământ republicane sediul puterii politice suverane, 2
ca de altfel şi al puterii de comandă exercitată în mod suveran de către organele statului, rezidă în popor. Constituţia din 1948 prevedea, în acest sens, în art. 3 că „În Republica Populară Română întreaga putere de stat emană de la popor şi aparţine poporului".

Observăm că între constituţiile monarhice şi Constituţia socialistă din 1948 există o 3
similitudine de concepţie asupra faptului că puterea emană de la popor. Nu există o explicaţie clară asupra acestei similitudini de apreciere, dar Constituantul din 1948 socotea încă poporul nu numai ca depozitar şi gestionar al puterii, dar şi ca izvor al acesteia. Constituţiile din 1952 şi 1965 prevedeau în texte asemănătoare că puterea aparţine poporului. Evident, era vorba de puterea politică suverană. Chiar şi la o examinare sumară, se poate observa că Legile fundamentale din 1952 şi 1965 au preluat din Constituţia adoptată în 1948 doar teza potrivit căreia „puterea aparţine poporului", ignorând prima teză care punea accentul pe sursa puterii: poporul. În Constituţiile din 1952 şi 1965 puterea nu mai emana din popor, ci doar aparţinea poporului. Nu era vorba de o simplă schimbare de nuanţă, ci de o schimbare de substanţă: din 1952 poporul era doar o categorie sociologică, nu o entitate politică. Constituantul din 1952 şi 1965 absolutiza, în schimb, din punct de vedere constituţional, rolul conducător în societate al partidului comunist. În realitate, puterea izvora din voinţa politică a partidului comunist, acesta fiind cu adevărat izvorul puterii suverane a statului român şi nu poporul care deţinea formal puterea, fără, însă, să o şi stăpânească şi să o poată exercita în propriul interes şi beneficiu.

Constituţia din 1952 a inaugurat concepţia potrivit căreia un partid – partidul comunist 4
în speţă – este purtător de voinţă politică, deşi, în realitate, o astfel de organizaţie nu poate avea decât interese politice. Voinţă politică nu pot avea decât corpurile rezultate din votul universal, nu şi acele organisme care se formează din iniţiativa unor particulari animaţi de anumite aspiraţii sociale şi chiar politice. Constituantul din 1952 a comprimat într-o singură categorie două concepte distincte: interese politice şi voinţă politică. Într-o societate care desfiinţase pluralismul politic şi ideologic şi afirmase primatul proprietăţii socialiste asupra mijloacelor de producţie faţă de mica producţie de mărfuri şi de proprietatea particular-capitalistă, în paralel cu formarea unei alianţe sociale noi (între clasa muncitoare şi ţărănimea muncitoare) ca bază a puterii populare, nu mai puteau exista interese economice, sociale şi politice diferite, rămânând să se afirme printr-o voinţă politică unică interesele partidului comunist. Într-o astfel de societate, puterea nu mai putea să emane de la popor, ci doar să fie deţinută de popor, potrivit voinţei şi din dispoziţia partidului comunist. Adunarea Constituantă din 1952 formată din reprezentanţi ai noii alianţe sociale, care constituia baza puterii în republica populară, a adoptat un text care nu mai făcea apel la popor ca izvor al puterii politice.

Constituţiile din 1948 şi 1952 făcuseră un schimb de roluri constituţionale: partidul 5
comunist lua locul poporului ca izvor natural şi sursă ale puterii politice suverane, dar îi

lăsa manipulativ iluzia puterii într-un joc al guvernării, în care partidul comunist devenise „forța politică conducătoare a întregii societăți".

6 Formula va fi preluată nefericit în Constituția din 1991, care prevede în art. 2 alin. (1) că *„Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative și prin referendum"*. Curios, Adunarea Constituantă din 1991 preia formula consacrată în art. 2 din Constituția din 1965 și prevede că puterea aparține poporului. Apartenența puterii la poporul român apare, din textul constituțional citat, din voința Adunării Constituante. Aceasta este, însă, o putere instituită, este adevărat, din voința electorală a comunității cetățenilor cu drept de vot. Dar este vorba de o „putere făcută și nu născută". Să ne înțelegem asupra unui lucru esențial. Era datoria Adunării Constituante să arate nu numai cui aparține puterea, ci și sursa acesteia, mai ales în condițiile trecerii României de la un regim politic în care puterea de guvernare aparținuse partidului unic, la un regim bazat pe pluralism și pe principiile statului de drept.

7 Nu întâmplător am făcut aceste comparații paralele între texte similare ca formulare, dar atât de deosebite din punct de vedere ideologic. Cititorul neavizat al dispozițiilor constituționale citate ar putea cădea în capcana unui formalism constituțional, considerând că nu ar exista nicio deosebire între dispozițiile respective, de vreme ce toate ar prevedea că izvorul puterii îl constituie națiunea/poporul, indiferent de natura ideologică și funcțional-operațională a regimului politic. În realitate, însă, formula potrivit căreia „puterea aparține poporului sau este deținută de popor" poate fi lipsită de conținut real, atât în regimurile autoritare sau represive, cât și în regimurile politice democratice în care aparatul de stat se poate baza pe clientelism electoral. În ultimă instanță, acesta susține puterea de guvernare și rămâne principalul beneficiar material al acesteia, poporul ocupând doar rolul de paravan electoral.

8 Aserțiunea potrivit căreia sursa organică și naturală a puterii politice rezidă în popor poate spune și mult și puțin, după cum o contextualizăm la viața socială concretă. Poporul este sursa puterii în sensul că acesta are aptitudinea, capacitatea și hotărârea de a exprima o voință politică al cărui scop esențial este instituirea sistemului de conducere a comunității de indivizi/cetățeni. Cu alte cuvinte, toate organismele care exercită prerogative de comandă socială se formează ca rezultat al voinței politice și al desemnării acestora, în principal, prin proceduri elective la care este chemat să participe întregul corp electoral. Întregul sistem politic al unui stat este organizat, funcționează potrivit voinței politice generale a poporului. Aceasta este o normă politică fundamentală. Depinde de modul în care poporul își exercită cu adevărat prerogativele puterii sale suverane, ca regimul politic să fie unul autentic democratic sau nu. Această condiție pune în evidență o latură a democrației mai puțin analizată în doctrina constituțională. Este vorba de modalitățile reale de control cetățenesc asupra modului în care guvernanții exercită puterea de stat: în interesul cetățenilor, sau al lor personal. În fond, democrația **se definește nu numai ca fiind guvernarea poporului de către popor și pentru popor, ci și sub controlul poporului.** Controlul exercitat de cetățeni asupra celor care guvernează este reflexul natural al democrației.

9 Este esențial ca atunci când analizăm conceptul de democrație să nu ignorăm „controlul poporului" asupra modului în care acesta este guvernat. În orice ecuație a puterii, important este cine o exercită și pentru cine o exercită. Iată două necunoscute în această ecuație, singurul element real rămânând faptul că „puterea emană de la popor". Dacă poporul

nu-l controlează pe Guvernant, este foarte posibil ca acesta să-şi exercite atributele de putere împotriva poporului. Din factor constitutiv al puterii, poporul poate deveni astfel o ţintă a puterii, Guvernantul obţinând şi exercitând o putere reală asupra lui. Nu vi se pare cunoscută o asemenea posibilitate?

Am făcut aceste precizări pentru a atrage atenţia cetăţeanului-alegător că trebuie să privească cu circumspecţie toate textele constituţionale care atribuie poporului calitatea de „titular legitim al puterii politice". 10

Să încercăm să răspundem la o întrebare: de ce este necesar ca Adunările Constituante să proclame de la cine emană puterea suverană şi cui aparţine de drept aceasta? Dacă nu ştim sau nu înţelegem corect răspunsul la această întrebare, nu vom putea să desluşim scopul şi resorturile guvernării şi nu vom putea face cu adevărat diferenţa între guvernarea despotică şi guvernarea autentic democratică, care poziţionează în centrul său individul-cetăţean. 11

Punem întrebarea ce putere sau câtă putere politică poate să aparţină poporului român, dacă condiţiile exprimării prin vot a puterii acestuia sunt stabilite de membrii Parlamentului, legaţi mai mult de partidele care i-au susţinut în alegeri, decât de alegătorii care s-au prezentat la vot. Dezbaterile parlamentare pe marginea Legii nr. 35/2008, în baza căreia s-au organizat alegerile parlamentare din 2008 şi 2012 pot să fie un răspuns la această întrebare. Dacă textul constituţional se mulţumeşte să afirme că puterea aparţine poporului sau că este deţinută de popor, înseamnă că Parlamentul prin legi speciale poate să reglementeze modul de exercitare a puterii respective, potrivit voinţei partidelor parlamentare. Dacă Constituţia ar constata şi, în consecinţă, ar proclama că poporul este izvorul puterii suverane, Parlamentul ar fi obligat să reglementeze mai clar şi răspunderea Guvernantului faţă de popor pentru modul în care exercită atribuţii de comandă socială în numele acestuia. 12

Dacă ar fi să transpunem din planul astronomiei poziţia Soarelui şi cea a planetei Pământ la raporturile poporului cu guvernarea, am spune că poporul/naţiunea joacă rolul Soarelui. În jurul său se roteşte sistemul de guvernare, poporul fiind chiar centrul galaxiei puterii. Nu ne putem imagina o guvernare democratică dacă aceasta nu ar izvorî din consimţământul şi din puterea de comandă a poporului/naţiunii. Poporul deţine şi exercită puterea nu pentru că i-o recunoaşte o Adunare Constituantă – controlată în ultimă instanţă de interesele partidelor politice ai căror membrii o compun – ci pentru că de la el izvorăşte puterea. Este acesta un adevăr pe care îl regăsim în art. 3 din Declaraţia Drepturilor Omului şi ale Cetăţeanului din 1789, potrivit căreia *„Naţiunea este sursa esenţială a principiului oricărei suveranităţi. Nicio grupare, niciun individ nu pot exercita vreo autoritate care să nu emane de la ea"*. Anterior revoluţiei franceze din 1789, Declaraţia de Independenţă a Statelor Unite din 4 iulie 1776 prevedea că *„Oamenii instituie Guverne, care îşi derivă dreptele lor puteri din consimţământul celor guvernaţi"*. Tot astfel, în Declaraţia drepturilor statului Virginia din iunie 1776 se prevede că *„întreaga autoritate aparţine poporului şi, drept urmare, emană de la el"*. Texte similare regăsim şi în declaraţiile constituţionale adoptate în 1776 de celelalte foste colonii britanice din America de Nord. 13

Iată, prin urmare, sursa ideologică primară a principiului constituţional înscris în art. 2 din Constituţia României aflată în vigoare, chiar dacă textul nu prevede expres că puterea emană de la **naţiune**. Era esenţial pentru Adunarea Constituantă să prevadă expres că sursa puterii politice suverane rezidă exclusiv în voinţa poporului român. În felul acesta ar fi rezultat mai clar că Adunarea Constituantă: 14

a) ar fi consolidat caracterul autentic democratic al regimului politic;

b) ar fi consacrat principiul legitimității constituirii și funcționării întregului aparat de stat, pe baza consimțământului națiunii;

c) ar fi instituit responsabilitatea instituțiilor politice în fața poporului/națiunii de la care a primit învestitura puterii de comandă;

d) ar fi consacrat principiul puterilor limitate ale instituțiilor politice, întrucât competențele acestora sunt limitativ și expres prevăzute în Constituție prin voința poporului;

e) ar fi creat cadrul formal de garantare a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor;

f) ar fi pus bazele raporturilor între stat și cetățean, dar nu a unor raporturi de egalitate, ci, dimpotrivă, a unor raporturi în care comunitatea cetățenilor este cea care fixează funcțiile și puterile statului și în care acesta exercită legitim o forță de represiune și constrângere socială, al cărui unic scop este prezervarea și garantarea egalității în drepturi a tuturor cetățenilor fără nicio discriminare și a unei libertăți individuale care respectă libertatea tuturor celorlalți;

g) ar fi creat un spațiu larg de acțiune pentru societatea civilă, ale cărei componente – organizații nonguvernamentale, asociații, presa, biserica și nu în ultimul rând partidele și sindicatele – au posibilitatea de a promova un set divers de interese civice și individuale, inclusiv de a influența deciziile de guvernare care o privesc.

15 Adunarea Constituantă din 1991 a făcut totuși o operă de autentică democrație cu respectarea clară a principiilor democrației constituționale și ale statului de drept.

16 Potrivit voinței Adunării Constituante, sursa puterii statului român este puterea suverană a națiunii, concept în care includem toți cetățenii români. Ceea ce face statul român cu această putere, care îi este delegată nu în substanța ei, ci în prerogative limitate și vremelnice, pentru a fi exercitată, este o altă problemă pe care nu a analizăm aici. Statul este suveran, dar suveranitatea sa rezidă în națiune. Este vorba de o suveranitate delegată, pe care statul o exercită ca un mandatar, în numele poporului. De la aceasta rezidă suveranitatea, nu de la stat. Statul este doar deținător sub condiție al unor prerogative ale suveranității. Dacă ar fi altfel, ar însemna că drepturile fundamentale ale cetățenilor – esența condiției sale sociale și politice în raporturile cu statul – sunt dăruite de acesta cetățenilor săi. Trebuie precizat, însă, că statul nu va putea guverna decât în interesul general al întregii comunități de cetățeni. Este măiestria guvernanților și capacitatea lor politică și organizatorică de a identifica interesele generale ale națiunii și de a lua decizii în conformitate cu acestea. Aici se vădește utilitatea și funcționalitatea pluralismului politic și ideologic ale forțelor politice de a-și disputa competițional puterea în beneficiul cetățenilor.

17 Recunoașterea poporului ca sursă originară și organică a puterii politice (a suveranității naționale) face ca rolul politic al acestuia să se afirme în parametrii legați de guvernare. Poporul nu mai este doar producător de avuție națională, ci și factor constitutiv al organizării politice a societății, ceea ce înseamnă practic stabilirea criteriilor de înființare și funcționare a instituțiilor politice și a modalităților de control al acestora, exercitat de către popor. Dacă poporul în întregul său este sursa puterii politice, ale cărei prerogative se transmit periodic de corpul electoral statului, ce devine astfel depozitar al voinței unitare a comunității cetățenilor, este esențial ca statul suveran să acționeze în numele și beneficiul acesteia, fără a privilegia unele segmente ale națiunii în detrimentul altora. Tocmai de aceea, națiunea își rezervă dreptul de a fixa prin constituție regulile după care se exercită

această suveranitate[1]. Iată cum suveranitatea puterii politice devine o sursă a puterii suverane a statului, între cele două tipuri de putere existând o strânsă complementaritate.

Poporul/naţiunea se raportează în permanenţă la aceste forţe politice, în sensul că, acceptându-le programele politice, le legitimează prin vot. Pluralismului politic îi corespunde, în acest fel, un pluralism al opiniilor şi opţiunilor electorale ale diferitelor segmente ale poporului. Prin urmare, puterea politică deţinută primar şi natural de popor/naţiune deşi este unică şi indivizibilă se exercită prin proceduri democratice în funcţie de opţiunile electorale ale unor fracţiuni convenţionale şi imaginare de putere politică suverană. 18

Din calitatea poporului de izvor, precum şi de deţinător legitim al puterii politice, mai decurge o consecinţă extrem de importantă: dreptul poporului/naţiunii de a-şi determina de sine-stătător soarta, fără amestecul niciunui alt popor. De regulă, dreptul poporului de a-şi stabili în mod liber soarta cuprinde aspecte care ţin îndeosebi de dreptul internaţional public şi care sunt legate de alte drepturi recunoscute în documente internaţionale. Când vorbim de acest drept din punct de vedere al dreptului constituţional, ne referim, în primul rând, la dreptul poporului de a-şi forma o reţea funcţională de exercitare a puterii de stat şi de a opta pentru un anumit regim politic, pentru o anumită formă de guvernare şi structură de stat. Potrivit aceluiaşi drept, este legitimă aspiraţia unei naţiuni de a se constitui într-un stat suveran, de a se elibera sau desprinde din corsetul politic al altei comunităţi statele, pentru a-şi forma un stat propriu. Titularul acestui drept este exclusiv poporul sau naţiunea. Nu au vocaţia să beneficieze de dreptul la autodeterminare minorităţile naţionale. Dreptul la autodeterminare este prevăzut în numeroase documente de drept internaţional. Printre acestea, Declaraţia Adunării Generale a ONU adoptată în 1976 prevede că *„Toate popoarele au dreptul de a-şi hotărî statutul lor politic în deplină libertate şi fără amestec din afară şi de a realiza dezvoltarea lor economică, socială şi culturală şi orice stat are obligaţia de a respecta acest drept conform prevederilor sale”*. 19

Chiar dacă Constituţia nu ar fi prevăzut în prima teza a art. 2 alin. (1) că poporul român este titularul legitim al suveranităţii naţionale, o astfel de calitate nu ar fi putut fi contestată de nimeni. Norma juridică înscrisă în textul constituţional menţionat consfinţeşte şi consacră ca atare o realitate de netăgăduit. Art. 2 alin. (1) din Constituţie nu dă naştere unei noi realităţi care ar urma să cadă sub incidenţa unei reglementări juridice, ci constată o realitate deja existentă. Nimeni nu se mai îndoieşte că într-un stat de drept poporul nu ar fi titular legitim al puterii politice suverane. Exemple în acest sens sunt numeroase şi nu insistăm aici asupra lor. 20

§2. Câteva repere teoretice privind conceptul de putere politică şi putere de stat

Ştiinţa dreptului constituţional şi, în general, ştiinţa politică folosesc o paletă largă de termeni circumscrişi ariei exercitării puterii sau autorităţii publice. Ne referim, în acest sens, la termenii de „putere politică” sau „putere”, „autoritate publică”, „putere de stat”, „democraţie”, „suveranitate”, ca şi la concepte înrudite cu acestea, cum ar fi: „dominaţie”, „forţă de constrângere”, libertate şi autoritate. Termenii respectivi pot să exprime fie fenomenul puterii ca atare, fie forma instituţionalizată a acesteia, adică instituţiile politice care exercită prerogative de putere sau de comandă. Ca fenomen, puterea politică este concepută ca putere globală exercitată în cadrul colectivităţii, în scopul de a o organiza, 21

[1] *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. I, Ed. Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 77.

de a o menține și de a o apăra[1], sau ca o capacitate generalizată de a obține efectuarea unor îndatoriri obligatorii de către indivizi și grupuri sociale într-un sistem de organizare colectivă, atunci când îndatoririle sunt legitimate prin legătura lor ca scopuri colective[2]. Aici este vorba exclusiv de puterea de stat. Politologul american R. Dahl definea puterea din perspectiva deciziei politice, afirmând că: „A are putere asupra B, în măsura în care îl poate face pe B să facă ceva ceea ce B nu ar face altfel"[3]. Definiția puterii de stat formulată de R. Dahl în anii '50 este reluată astăzi ca o definiție de dicționar[4]. Din perspectiva definiției lui R. Dahl, conceptul de putere se raportează la raporturile existente între două entități, și anume între titularul puterii (statul) și destinatarul deciziei politice a acestuia, care poate fi individul, grupuri sau organizații sociale ori întreaga comunitate de cetățeni ai unui stat. Explicată prin natura ei, puterea este, ca atare, o relație, un raport social de un anumit tip. Aparent simplu, conceptul de putere cuprinde ansamblul elementelor ce pot și trebuie să apară într-o relație socială de acest tip. Relațiile de putere cuprind ca elemente legitimitatea, subordonarea, conducerea, autoritatea, influențarea și convingerea, dominația, constrângerea, consimțământul, controlul, capacitatea de manipulare, dar și cerința de ocrotire a drepturilor individului, precum și capacitatea de a mobiliza resurse și energii de o natură diversă (economică, financiară, militară, socială etc.) pentru atingerea unor obiective dezirabile comunității de cetățeni.

22 Astfel definită, puterea de stat exprimă capacitatea de a folosi setul de instrumente la care recurge titularul acesteia pentru obținerea unor obiective enunțate sau programate anterior și scontate. Privită ca acțiune politică specializată, puterea ne apare sub forma a trei subspecii: puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească. Tradițional, în afara celor trei categorii de putere (nu avem în vedere puterea politică, care este deținută de popor), nu mai există nicio subspecie de putere, deși constituțiile statelor fac referire nu numai la parlamente, guverne (și la șeful statului) și instanțe judecătorești, dar și la alte instituții publice, care deși exercită prerogative de putere (de stat), nu sunt incluse în ansamblul celor trei puteri tradiționale. Este vorba, de pildă, de instituția ombudsmanului, de tribunalele sau curțile constituționale, curțile de conturi ș.a. Rămân în afara puterii, instrumentele de autoguvernare care permit unor colectivități cu o natură diversă să adopte

---

[1] *T. Parson*, Politics and Social Structure, Free Press, New York, 1969, p. 364. Puterea politică constă în dreptul (Guvernantului) „de a face legi însoțite de pedeapsa cu moartea – și, prin urmare, de toate pedepsele mai mici – în vederea reglementării și conservării proprietății (*property*) și de a folosi forța colectivității (*community*) atât în executarea unor asemenea legi, cât și în apărarea comunității (*commonwealth*) de vătămări aduse din afara țării, toate acestea numai în vederea binelui public" (*J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranță, Ed. Nemira, București, 1999, p. 52).

[2] *A. Etioni*, The Active Society, The Free Press, New York, 1968, p. 323.

[3] *R.A. Dahl*, The Concept of Power, în Behavioral Science nr. 2/1957. Pentru o mai extinsă și dezvoltată analiză a conceptului de putere a se vedea studiul „Puterea" apud *R. Boudon*, Tratat de sociologie, Ed. Humanitas, București, 1997, p. 220-235.

[4] Dicționarul Oxford de politică definește puterea ca fiind „capacitatea de a-i determina pe oameni (sau lucrurile) să facă ceea ce altfel nu ar fi făcut" (Oxford, Dicționar de politică, Ed. Univers Enciclopedic, București, 2001, p. 361). Dicționarul Oxford de filozofie definește puterea unui individ sau a unei instituții ca fiind capacitatea de a realiza ceva, pe cale legală, prin control ori prin influență (sau capacitatea de a mobiliza forțe economice, sociale sau politice în vederea atingerii unui rezultat (Oxford, Dicționar de filozofie, Ed. Univers Enciclopedic, București, 1999, p. 332).

decizii obligatorii în cadrul unor cvasi-relaţii de putere la anumite niveluri, fără intervenţia făţişă şi directă a statului, dar cu concursul său şi în cadrul legal stabilit de acesta. Ne referim în acest caz, în mod special, la iniţiativele cetăţeneşti în domeniul legislativ, la referendum şi plebiscit sau la forme specifice de control cetăţenesc asupra activităţii unor autorităţi publice.

J. Locke înţelegea prin **puterea politică** dreptul de a face legi însoţite de pedeapsa cu moartea – şi, prin urmare, de toate pedepsele mai mici – în vederea reglementării şi conservării proprietăţii (*property*), şi de a folosi forţa colectivităţii (*community*) atât în executarea unor asemenea legi, cât şi în apărarea comunităţii (*commonwealth*) de vătămări aduse din afara ţării, toate acestea în vederea binelui public[1]. „Puterea unui om, în sens universal, este acelaşi lucru cu mijloacele sale prezente pentru obţinerea unui bine viitor întrezărit"[2]. 23

Sociologul Max Weber considera că „puterea înseamnă orice şansă folosită pentru a-ţi impune propria voinţă în cadrul unei relaţii sociale, chiar împotriva unei rezistenţe şi indiferent de elementele pe care se bazează această şansă"[3]. G. Burdeau consideră că puterea este o forţă născută din conştiinţa socială, destinată să conducă grupul social (societatea) în căutarea „Binelui comun" şi capabilă să impună în caz de nevoie membrilor grupului atitudinea pe care ea o comandă[4]. „Binele comun" al societăţii trebuie să fie convertit de Guvernant în binele fiecărui individ, prin apărarea libertăţilor sale publice şi prin garantarea proprietăţii şi a bunurilor de care acesta dispune, potrivit legii. Dacă „Binele comun" nu are o reflecţie la nivel individual, de care individul să fie mulţumit, nu va valora decât ca bine al unui grup conducător. 24

Aceste definiţii privesc puterea politică ca o capacitate colectivă abstractă, inerentă vieţii sociale organizate politic şi nepersonalizată, aparţinând întregii colectivităţi umane rezidente pe un anumit teritoriu, constând în forţa de a impune respectarea generală a anumitor comandamente sociale. Se poate lesne observa că definiţiile puterii politice enunţate conţin, totodată, şi elemente organizatorice capabile să impună unor indivizi sau grupuri diverse îndatoriri (prescripţii) juridice în interesul general. Definiţia puterii formulată de profesorul Tudor Drăganu surprinde tocmai aceste elemente. În opinia sa, puterea ar consta în capacitatea de a lua, pe calea unor manifestări de voinţă unilaterale şi în afara oricărei subordonări faţă de vreo autoritate superioară sau concurentă, măsuri obligatorii, susceptibile de a fi impuse respectului general cu ajutorul forţei de constrângere care a fost constituită în acest scop[5]. Într-un mod asemănător, profesorul Deleanu defineşte puterea ca ansamblul sau sistemul relaţiilor de putere constituite într-o societate istoriceşte determinată, exprimând autoritatea pe care un individ sau un grup de indivizi o are asupra altora pentru realizarea unui scop comun, asumat de membrii colectivităţii sau impus acestora de către cei care exercită puterea[6]. 25

---

[1] *J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire, op. cit., p. 52.

[2] *E.-M. Socaciu* (coord.), Filosofia politică a lui Thomas Hobbes, Ed. Polirom, Iaşi, 2001, p. 23.

[3] *M. Weber*, Economie et societé, vol. I, Plon, Paris, 1971, p. 56.

[4] *G. Burdeau*, Traite de Science Politique, vol. I, L.G.D.J., Paris, 1966, p. 406.

[5] *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 203.

[6] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Cugetarea, Bucureşti, 1991, p. 13. În legătură cu fenomenul puterii şi evoluţia formelor de putere existente în societate, a se

26 Se poate uşor observa că cei doi autori nu se referă la conceptul de putere politică ca fenomen, ci la forma instituţionalizată a acesteia, adică la puterea de stat. Din aceeaşi perspectivă instituţionalizată, puterea a fost definită ca fiind capacitatea unui individ sau a unui grup de indivizi de a schimba comportamentul altor indivizi sau grupuri în sensul dorit[1] sau abilitatea de a-i face pe alţii să facă ceea ce doreşti de la ei, presupunând că aceasta este diferită de ceea ce ar fi dorit să facă, dacă nu ar fi fost siliţi să se supună altei voinţe[2].

27 În concepţia marxistă, puterea este abordată din perspectiva materialist-dialectică, ca un fenomen aflat în legătură directă şi necesară cu natura economică şi componentele sociale ale sistemului politic. Potrivit unei asemenea perspective, puterea apare ca o formă a dominaţiei de clasă care are o triplă înfăţişare: politică, economică şi socială. Marx şi Engels fundamentează teoria potrivit căreia puterea este un produs social, un rezultat al contradicţiilor sociale. Potrivit teoriei marxiste, în capitalism puterea apare ca o personificare a capitalului şi se fundamentează pe puterea economică a burgheziei[3]. Cu alte cuvinte, puterea economică se manifestă ca putere de clasă şi, totodată, ca putere politică[4]. Lenin şi-a însuşit teza marxistă, potrivit căreia puterea are caracter de clasă. Şi în concepţia lui Lenin, clasa dominantă din punct de vedere economic este dominantă şi din punct de vedere politic, asuprind alte clase sociale.

28 Nu putem avea pretenţia de a da o definiţie exactă şi completă a conceptului de putere dacă îl analizăm la modul general. Aceasta, deoarece cuvântul putere este polisemantic. Puterea poate fi abordată la modul general, filozofic, ca o forţă sau capacitate de a acţiona într-un anumit sens. Puterea trebuie, însă, analizată empiric, prin raportare concretă la mediul în care se aplică. Acest mediu poate fi natural, uman, social, economic, politic, financiar etc. Vorbim astfel de forţele sau de puterea naturii, de putere socială, de puterea economică a unui stat sau a unui grup industrial, de puterea politică sau de puterea financiară a unei bănci, ori de puterea militară a unei unităţi de artilerie de distrugere a unei unităţi de blindate. Studierea empirică a puterii presupune o anumită metodologie de cercetare, care să conţină un set de reguli elementare şi generale, care pot fi, însă, completate după caz, de anumite reguli de detaliu. Regulile generale de studiere empirică a puterii privesc titularul puterii şi cine o exercită, asupra cui se exercită, ce se urmăreşte prin exercitarea puterii,

---

vedea şi *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. I, L.G.D.J., Paris, 1979, p. 10-17.

[1] *H. Lasswell, A.D. Kaplan*, Power and Society: A Framework for Political Inquiry, New Haven, Yale University Press, p. 76.

[2] *G. Ponton, P. Gill*, Introduction to politics, Blackwell, Oxford, 1988, p. 50.

[3] A se vedea *V. Măgureanu*, Puterea politică, Ed. Politică, Bucureşti, 1979, p. 60.

[4] Ibidem. Pentru completări, a se vedea *C. Ionescu*, Reflecţii critice privind analiza teoriei marxiste a statului, în Revista de Drept Public nr. 2/2002. Potrivit teoriei marxiste a statului, puterea politică este o funcţie socială fundamentală, care constă în adoptarea deciziilor privind ansamblul societăţii globale şi în aducerea la îndeplinire a acestora cu ajutorul autorităţii suverane şi a supremaţiei puterii publice. În această concepţie, rolul esenţial al puterii politice constă în a asigura, corespunzător cu interesele claselor sau categoriilor sociale care o deţin şi o exercită, coeziunea şi funcţionalitatea diferitelor structuri şi organisme ale societăţii. Puterea politică exprimă, astfel, ansamblul social al conducerii, mijlocul principal de reglementare a proceselor sociale. Datorită ei, legătura cu unitatea acestor procese este asigurată potrivit voinţei clasei dominante, iar exercitarea funcţiilor generale, care decurg din natura societăţii respective este subordonată intereselor acestei clase (Dicţionar politic, Ed. Politică, Bucureşti, 1975, p. 487).

care sunt instrumentele de exercitare a puterii şi cum sunt receptate de cei asupra cărora se exercită puterea, care este rezultatul concret al exercitării puterii şi cum influenţează acest rezultat politica generală a celui care utilizează puterea (reciclarea puterii într-un sistem democratic de guvernământ).

Orice discuţie privind natura puterii (analizată empiric) presupune o discuţie corelativă 29
a naturii statului şi a societăţii, întrucât cele trei noţiuni sunt indisolubil legate una de alta. Nu poate exista putere în afara statului şi a societăţii, după cum statul nu poate exista şi nu poate fi organizat fără a se recurge la putere şi fără a-i da putere. Fiind raportată la o societate determinată, cu o anumită stratificare socială şi cu anumite interese, cu o natură extrem de diversă, puterea, ca fenomen social, va fi utilizată pentru realizarea unor obiective dezirabile grupului sau individului aflat la conducere, cu alte cuvinte, agentului social care guvernează. Acesta va deţine puterea de a-i obliga pe alţii să se conformeze deciziilor sale.

Într-o accepţiune generală, *puterea reprezintă capacitatea organizată şi durabilă a unui* 30
agent social de a impune altora să îndeplinească sau să realizeze obiective determinate pe care şi le propune în interes personal sau general[1]. Puterea poate fi considerată şi ca o aptitudine a unui agent social de a-i convinge sau obliga pe alţii să producă durabil rezultatele scontate. O asemenea accepţiune a puterii presupune, în primul rând, o relaţie socială între agentul social – care deţine şi exercită puterea – şi un grup de indivizi asupra căruia agentul acţionează, obţinând de la acesta şi de la fiecare individ în parte un anumit rezultat, concretizat, în esenţă, într-un act de supunere. Iată, deci, că puterea apare, pe de o parte, ca o aptitudine abstractă virtuală, substanţială, de a face, şi pe de altă parte, ca relaţie între un agent şi un grup. De aceea, puterea capătă, în acest sens, forţa de a face sau de a se impune asupra altora pentru a se produce efectele scontate, prevăzute în mod deliberat şi conştient de un agent social. Rezultatele la care acesta ajunge prin utilizarea puterii pot fi anticipate de agent, planificate conştient, sau pot fi în afară de acestea şi rezultate accesorii, nescontate iniţial. În stare abstractă, virtuală, puterea este latentă şi, ca atare, nu produce efecte. Dacă puterea este utilizată pentru realizarea unor obiective planificate conştient, ea devine manifestă, agentul care o utilizează aşteptând oricând să obţină rezultatele scontate. Obţinerea acestor rezultate depinde de mai mulţi factori, şi anume: resurse, modul de organizare a puterii, ierarhizarea ei pe structuri de putere, împletirea constrângerii cu forţa de convingere, proiectarea unor obiective dezirabile unei mulţimi de subiecţi aflaţi în relaţii de subordonare faţă de agentul care deţine puterea ş.a. Este inevitabil ca pe parcursul exercitării puterii, agentul care o deţine să nu întâmpine rezistenţă, opoziţie. De aceea, spunem că utilizarea puterii este potenţial conflictuală, chiar dacă conflictul nu este deschis sau manifest. Raporturile de putere sunt tendenţial conflictuale.

Din punct de vedere instituţional, puterea se obiectivează în diverse organisme, 31
cărora le sunt delegate de către popor atribuţii sau funcţii de putere. Puterea astfel instituţionalizată, apare sub forma puterii de stat şi este exercitată de acesta în ansamblul său şi în mod specializat şi distinct de diverse organisme ale sale. Din această perspectivă, statul apare ca titular exclusiv al forţei de comandă şi dominaţie pe care o utilizează în mod legitim.

---

[1] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 321.

32 Atât ca fenomen cât și ca formă instituționalizată a acestuia, puterea se raportează în mod necesar la un titular căruia îi sunt recunoscute anumite prerogative. Dacă statul exercită o putere delegată, limitată sau circumscrisă realizării anumitor obiective sociale de interes general („Binele comun"), se pune întrebarea cine este titularul puterii globale (al puterii pe care o denumim convențional puterea politică sau puterea suverană)? Acesta nu poate fi decât poporul ori, după caz, națiunea, care deține în mod natural puterea politică (suveranitatea). Poporul sau națiunea este titularul absolut al **puterii politice**, adică al suveranității, pe când statul (autoritățile/puterile publice) este titularul puterii de stat încredințate (delegate) în mod legitim de popor. Raporturile reciproce între guvernați (titularul puterii politice) și Guvernant (titularul puterii în stat) apar, pe de o parte, ca transfer de către cei guvernați a exercițiului unora dintre prerogativele puterii politice și în controlul înfăptuit de ei asupra „celor aflați la putere", iar pe de altă parte, ca raporturi de putere concretizate în comandamente, ordine, instrucțiuni impuse de agenții politici specializați (guvernanți) membrilor colectivității, individual sau grupați pe criterii sociale, politice, profesionale, economice ș.a.

33 Rațiunea delegării de către popor a anumitor prerogative de putere unor autorități publice specializate, aflate sub controlul său, este asigurarea, pe această cale, a siguranței colective a tuturor cetățenilor. Ca să se asigure un climat de pace socială și ordine într-o comunitate umană, este necesar ca interesele și voința fiecărui individ să se topească într-o voință generală unică, exprimată și impusă la nevoie prin forță fiecărui individ de către autorități publice desemnate în mod legitim. Este esențial ca atât desemnarea autorităților publice cărora li se deleagă prerogative de putere, cât și exercitarea ca atare a acestora, să se facă în mod legitim. Este un adevăr incontestabil că puterea de stat nu poate fi menținută decât în măsura în care structurile de putere sunt legitime, iar deciziile politice, inclusiv legile, exprimă voința generală și nu sunt folosite împotriva unei părți a populației. Legitimitatea unei puteri statale poate fi privită dintr-o dublă perspectivă: ca act al desemnării structurilor de putere (cucerirea sau actul de întemeiere a puterii); ca asigurare a concordanței între conținutul deciziilor politice și așteptările celor guvernați. M. Duverger consideră, în acest sens, că singura sursă a legitimității unei puteri constă în faptul că este conformă schemei de legitimitate definită de sistemul de valori și norme al colectivității în cadrul căreia se exercită și că asupra acestei scheme există un consens în interiorul colectivității[1)].

34 Astfel privită, puterea statală se bazează pe dominație și forță de constrângere, trăsături care la rândul lor trebuie să fie legitime. Se poate face, din acest punct de vedere, o distincție netă între putere și autoritate. Autoritatea nu se confundă cu puterea, deși se întemeiază pe aceasta. Fără sprijinul puterii de stat nu ar exista autoritate politică. Raportul între autoritate și puterea de stat, ca atare, are la bază factori distincți, de care depinde fiecare. Astfel, puterea statului presupune folosirea constrângerii materiale, a forței, pe când autoritatea, care se întemeiază pe legea adoptată de organismele competente și legitime, se asigură, de regulă, prin respectarea de bună voie a deciziilor (legilor). Numai în cazul nerespectării acestora se recurge la forța de constrângere a statului. În cazul în care autoritățile publice cărora li se deleagă prerogative de putere abuzează de ele și guvernează în mod tiranic, poporul are dreptul de a se răzvrăti împotriva statului, recurgând, în acest caz, la violență

[1)] *M. Duverger*, Sociologie de la politique, P.U.F., Paris, 1973, p. 177.

şi insurecţie[1]. **Dreptul la răzvrătire** este legitim numai dacă se exercită ca o reacţie la tiranie. Pe această cale, s-a justificat chiar şi **tiranicidul**.

§3. Puterea politică este o putere suverană

Conceptul de **suveranitate** îl raportăm aici la două elemente constitutive ale statului: 35
populaţia şi puterea suverană. Spunem astfel, că suveranitatea rezidă în naţiune/popor şi aparţine acesteia, fiind exercitată ca putere politică. Raportată la stat, suveranitatea conferă acesteia supremaţia pe plan intern şi independenţa în raporturile cu alte state. Dacă rămânem la analiza raporturilor între suveranitate şi populaţie, avem în vedere, dintr-o perspectivă teoretică, categoria de popor sau de naţiune, deoarece populaţia unui stat cuprinde şi străinii. Cum categoria sociologică de străini este conjuncturală, rămâne în ecuaţie elementul stabil: poporul sau, după caz, naţiunea.

În esenţa sa, puterea politică nu poate fi decât o **putere suverană**, aceasta însemnând că 36
voinţa politică a naţiunii nu poate fi înfrântă sau îngrădită de nicio altă comunitate umană organizată politic în stat şi nici măcar de statul de care naţiunea respectivă este legată prin raporturi de cetăţenie. Supremaţia puterii politice deţinute originar de naţiune conferă acesteia dreptul de a se organiza politic pe un anumit teritoriu. La rândul său, statul astfel organizat va fi suveran, dar această suveranitate nu poate fi opusă suveranităţii puterii politice. Aceasta deoarece suveranitatea statului se formează prin delegarea de prerogative de comandă politică de către naţiune unui ansamblu de organisme de putere create prin voinţa naţiunii. Cele două tipuri de suveranitate nu se află în raporturi de conflictualitate, ci de complementaritate. Statul va avea o putere politică limitată şi revocabilă, pe care o va exercita în mod legitim. Pe de altă parte, naţiunea nu poate interveni oricând şi oricum în modul de exercitare a puterii suverane a statului, acesta bucurându-se de o anumită autonomie organizatorică şi funcţională faţă de naţiune, pe parcursul mandatelor primite de diferite autorităţi statale.

Organizarea politică de sine stătătoare a naţiunii începe cu adoptarea Constituţiei, care 37
va cuprinde, în esenţă, principiile fundamentale ale viitoarei organizări statale, inclusiv drepturile şi libertăţile cetăţeneşti. Să înţelegem de aici că suveranitatea puterii politice deţinută de naţiune se exercită organizat, raţional, potrivit Constituţiei. Naţiunea nu poate face ea însăşi orice, deoarece o astfel de autonomie discreţionară generează haos social, conflicte între indivizi, fiecare dintre membrii comunităţii organizate politic având interese proprii, în funcţie de care va acţiona şi reacţiona conflictual. Societatea, statul învestit de naţiune cu o putere şi autoritate de comandă, nu va permite excesul de putere al naţiunii sau al unor segmente ale acesteia împotriva altora.

Puterea politică nu este o categorie filozofică abstractă, ci, dimpotrivă, o categorie 38
sociologică pe deplin funcţională. Ea presupune egalitatea deplină în drepturi a fiecărui cetăţean, libertatea şi solidaritatea civică. Aceste valori, alături de altele, precum nediscriminarea, dreptatea socială şi pluralismul ideologic formează baza axiologică a puterii politice suverane. Puterea politică suverană devine omogenă în sensul că în ea se regăseşte

[1] Preocupări privind analiza dreptului la rezistenţă al poporului se întâlnesc şi în doctrina mai veche românească. A se vedea, în acest sens, *Al. Petrescu*, Despre drepturile poporului la resistenţă dupe constituţiunea engleză, ca mijloace de înlăturat sguduirile violente, Ed. Societăţei „Revista Literară", Bucureşti, 1887.

într-o proporție egală fiecare cetățean, fără ca vreunul dintre cei care compun comunitatea socială ca atare, să poată revendica o cotă de putere suverană mai mare decât cea deținută de altcineva. Fiecare dintre membrii comunității deține imaginar și exercită o fărâmă egală de putere suverană, ieșind astfel din mediul său privat în spațiul public. Din unirea tuturor voințelor (politice) individuale pe fondul unor interese comune, se formează voința colectivă a națiunii, fără ca aceasta să fie suma aritmetică a voințelor (politice) individuale. Vom spune astfel, de pildă, că suveranitatea națională exprimată de corpul electoral prin vot universal pentru alegerea deputaților și senatorilor va fi convertită într-un mediu instituțional nou în „suveranitatea Parlamentului", ca reprezentant suprem al poporului român. Iată de ce și exprimarea dreptului de vot ar trebui să fie obligatorie, pentru ca astfel, fiecare individ să capete în aceleași condiții dreptul de a participa direct și nemijlocit la exercitarea puterii politice. Interesele comune ale națiunii se forjează printr-un act de putere suverană în voință generală a acesteia, legea fiind principalul instrument al acestei voințe. Esența acestei teorii este simplă: națiunea ca sursă a puterii politice suverane și, totodată, ca deținătoare legitimă a acesteia se situează la originea formării statului, care la rândul său va beneficia de suveranitatea conferită tot de națiune.

39 **Statul suveran** este dator să exercite pe teritoriul său și față de întreaga populație prerogativele sale de putere suverană, pentru a menține ordinea, a apăra comunitatea respectivă față de agresiuni etc. O autoritate publică este suverană atunci când nu este supusă niciunei alte autorități, nici în cadrul intern al statului, nici pe plan extern. Nicio altă entitate nu o poate controla. Altfel spus, în interiorul frontierelor sale, statul exercită o putere exclusivă; deține puterea de a controla, comanda și de a sancționa în mod suveran. Într-un stat suveran nu există o putere de același tip care să-i restrângă autoritatea și să-i impună o altă ordine juridică. În condițiile în care puterea suverană a poporului este instituționalizată, convertită în instituții politice formate din reprezentanți ai poporului desemnați prin alegeri libere, democratice, nu se mai poate susține aserțiunea că statul servește o anumită clasă socială în detrimentul alteia. Votul universal face să se estompeze până la dispariție caracterul de clasă al statului, acesta fiind constituit din autorități publice rezultate prin experimentarea și exprimarea electorală a voinței suverane a poporului. Indiscutabil, statul rămâne un instrument de ordonare a relațiilor din societate, de conducere generală și guvernare, de dominație, dar nu în interesul unui individ real sau al unui grup politic sau social determinat, ci în interesul poporului, înțeles ca totalitate de indivizi.

40 Unul dintre atributele esențiale ale suveranității statului îl constituie dreptul său inalienabil de a reglementa, în mod liber și fără nicio intervenție din partea altui stat, organizarea și funcționarea sistemului politic, raporturile societate-stat-cetățean, raporturile personale și patrimoniale între indivizi etc., prin intermediul normelor juridice. Transpunând în norme de drept obiectivele cele mai importante ale dezvoltării social-economice și politice, statul instituie, în virtutea suveranității sale, o ordine juridică menită să-i ocrotească și să-i consolideze valorile fundamentale pe care se întemeiază și pe care este interesat să le promoveze și să le apere, precum și relațiile sociale corespunzătoare acestor valori. Reglarea normativă și optimizarea relațiilor sociale prin intermediul normelor de drept, instituirea unei ordini juridice stricte, reprezintă, astfel, unele dintre caracteristicile definitorii ale suveranității puterii de stat, singurele îndrituite să îmbrace în haină normativă voința poporului și să-i confere acesteia, la nevoie prin forța de constrângere a statului, autoritatea și obligativitate generală.

Din perspectivă istorică se poate spune că suveranitatea puterii de stat ca fenomen social-politic, ca realizare a vieţii şi practicii social-economice, a apărut cu mult înainte de cristalizarea sa ca noţiune teoretică, în urma unei profunde necesităţi istorice, reflectând caracteristicile fundamentale ale statului: autoritate supremă exercitată pe un anumit teritoriu, dreptul de a se organiza de sine stătător – economic, social, politic, militar, administrativ – de a elabora şi a impune la nevoie prin forţa sa de constrângere legi, norme obligatorii pentru întreaga societate. Aceasta şi explică de ce puterea suverană, în concepţia marilor gânditori din perioada de formare şi cristalizare a relaţiilor de producţie şi sociale burgheze (când s-a fundamentat teoretic şi practic conceptul de suveranitate), J. Bodin, H. Grotius, Th. Hobbes şi mai târziu, Machiavelli, Spinoza ş.a. – este inseparabil legată de drept, de stabilizarea unei ordini juridice ferme. Aceşti gânditori au înţeles un lucru fundamental, şi anume că prin intermediul dreptului, puterea de stat se impune întregii societăţi ca putere suverană. 41

Prin secolul al XVI-lea s-a afirmat un puternic curent ideologic care susţinea caracterul contractual al statului şi, implicit, al puterii. De origine calvinistă, acest cuvânt s-a dezvoltat în mediul conflictului religios între catolicism şi mişcările protestante. Reprezentanţii acestui curent, denumiţi monarhomahi, condamnau puterea absolută a Regelui şi susţineau, în schimb, cerinţa afirmării consimţământului poporului faţă de anumite decizii ale Coroanei, precum şi rezistenţa poporului la tiranie[1]. În secolul următor, Th. Hobbes reia teza naturii contractuale a statului în lucrarea Leviathan, apărută în 1651, în care susţine că înainte de apariţia puterii politice, oamenii trăiau într-o stare naturală caracterizată prin anarhie, dezordine şi în care fiecare individ putea să se considere un „liber arbitru". Pentru a pune capăt acestei stări conflictuale, oamenii au încheiat între ei un contract prin care s-a instituit statul-garant al ordinii sociale[2]. Mai târziu, J. Locke va susţine şi el natura contractuală a statului, rezultat din voinţa indivizilor de a întemeia o viaţă colectivă, o comunitate în care oamenii să poată dispune de ei înşişi aşa cum doresc şi fără a depinde de voinţa altora[3]. Teoria contractuală va fi preluată şi dezvoltată prin noi argumente de J.J. Rousseau, filozof care provenea din mediul calvinist şi burghez al Genevei. În lucrarea care l-a făcut celebru, el a afirmat că problema fundamentală a cărei soluţie este contractul social, constă în a găsi o formă de asociaţie care să apere şi să protejeze cu toată forţa comună persoana şi bunurile fiecărui asociat, şi în cadrul căreia fiecare dintre ei, unindu-se cu toţi, să nu asculte totuşi decât de el însuşi şi să rămână tot atât de liber ca şi mai înainte[4]. În concepţia lui Rousseau pactul social dă corpului politic o putere absolută asupra membrilor săi, care dirijată de către voinţa generală, poartă denumirea de suveranitate. 42

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *J. Touchard*, Histoire des ideés politiques, vol. I, P.U.F., Paris, 1978, p. 278-282.

[2] *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1993, p. 15.

[3] „Pentru a înţelege dreptul puterii politice şi a-l deduce din originea sa trebuie să luăm în considerare starea în care se află oamenii în mod natural, o stare perfectă de libertate de a-şi hotărî acţiunile şi de a dispune de posesiunile şi persoanele lor aşa cum găsesc potrivit, în limitele legii naturale, fără a cere permisiunea şi fără a depinde de voinţa altui om" (*J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire, op. cit., p. 52).

[4] *J.J. Rousseau*, Contractul social, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, p. 99.

43 Sunt puţini analişti care analizează toate consecinţele contractului social. Acesta este în realitate plin de pericole, chiar pentru societatea civilă. Dacă în starea naturală omul deţinea o libertate absolută, cu înclinaţii instinctive pentru luptă şi supravieţuire, pentru a-şi impune altora propriile principii şi interese, nevoi, pactul social aplatizează individualităţile, le uniformizează printr-o limitare egalitară. Apare astfel pericolul ca omul să se dezintereseze chiar de nevoile sale şi să opteze pentru conformitate, aplicând cu supuşenie decizia statală, chiar şi când aceasta este excesivă. Excesul de statalitate este unul dintre pericolele pactului social. Iată motivul pentru care cetăţeanul trebuie să aibă acces real la procesul de luare a deciziilor şi, mai ales, să aibă o putere de control asupra agentului decident. Religia catolică, deşi propovăduie supunerea, o limitează. Dimpotrivă, teoria calvinistă a contractului social susţine că „păcatul de căpetenie al omului este că face lucrurile după capul său. Tot binele de care este capabilă omenirea stă în supunere"[1].

§4. Puterea statului trebuie să fie o putere legitimă

44 Este esenţial ca puterea statului să fie legitimă şi să se exercite în cadrul legislaţiei constituţionale adoptate în mod democratic. Legitimitatea este un element fundamental al puterii, de care depinde autoritatea acesteia, capacitatea sa de conservare sau de apărare, de adaptabilitate la confruntările inerente ale vieţii politice, ale societăţii civile. Acţiunile guvernamentale sunt legitime în măsura în care răspund intereselor naţionale, „Binelui comun". Dacă acţiunile guvernamentale „sunt pe placul poporului", îi satisfac acestuia aşteptările, ele sunt considerate legitime. Dacă Guvernul nu este perceput de la bun început de către cetăţeni ca fiind legitim, este de presupus că procedurile democratice la care va recurge ulterior acesta, nu îi vor conferi legitimitate[2]. Într-o societate democratică, pierderea pe parcursul guvernării a legitimităţii instituţiilor de conducere la nivel central şi local, scăderea gradului de reprezentativitate a acestora sunt semne ale rupturii contractului social. Efectul în plan psihologic al destrămării înţelegerii mutuale între conducători şi conduşi este mult mai dramatic. Un electorat care nu se mai simte reprezentat de cei pe care i-a votat, pe care i-a învestit în funcţie, echivalează, pe de-o parte, cu erodarea caracterului reprezentativ al unor autorităţi, iar pe de altă parte, cu pierderea identităţii de sine a naţiunii, cu intrarea acesteia într-o stare de confuzie, de derută civic-politică, ceea ce riscă să ducă la pasivitate faţă de jocul politic democratic, transformat într-un exerciţiu artificial şi convenţional, rezervat exclusiv partidelor politice, incapabile însă să-şi exercite rolul de intermediar funcţional între cei guvernaţi şi guvernanţi. Legitimitatea nu se confundă cu termenul de legalitate care exprimă conformitatea conduitei individului sau a unei persoane juridice, cu dispoziţiile legale.

45 O putere devine ilegitimă prin contestarea ei de către întreaga naţiune sau de către marea majoritate a populaţiei. O condiţie a legitimităţii este respectarea de către putere a Constituţiei. Astfel, un guvern desemnat legal, poate deveni ilegitim datorită activităţii sale care nu este conformă cu prevederile constituţiei. Lipsa de legitimitate într-o asemenea situaţie se exprimă prin pierderea de către guvern a suportului popular sau prin

[1] *J.S. Mill*, Despre libertate, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1994, p. 80.

[2] *J. Keane*, Societatea civilă. Imagini vechi, viziuni noi, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 63.

retragerea sprijinului partidelor parlamentare[1]. În primul caz, ilegitimitatea guvernului are conotaţii moral-politice şi evidenţiază că poporul nu mai are încredere în echipa guvernamentală şi în programul acesteia de guvernare. În al doilea caz, ilegitimitatea este pusă în discuţie chiar de către Parlament. Orice formă de guvernare a oamenilor trebuie să fie conformă cu principiile şi convingerile lor politice şi etice. Numai dacă există o deplină compatibilitate între caracterele, forma şi atribuţiile organismelor de conducere şi ceea ce consideră poporul că trebuie să fie moral în politică, Guvernantul se bucură de încrederea cetăţenilor. Aşa cum observa R. Dahl, hotărârile importante referitoare la politici, fie ele personale sau guvernamentale, necesită judecăţi etice[2]. Partidul politic care nu ţine seama de această legătură şi câştigă, din diferite motive alegerile parlamentare, cu siguranţă le va pierde după o singură legislatură în care s-a aflat la putere. Potrivit unuia dintre principiile fundamentale ale democraţiei, încă din perioada sa clasică din vremea lui Pericle, cei ce conduc trebuie să cunoască foarte bine şi să ţină seama de cerinţele, interesele şi aşteptările celor conduşi, pentru că deciziile lor îi privesc pe aceştia. În calitate de Guvernant, nu te aştepţi la încrederea poporului dacă hotărârile ce îl privesc, sunt primite de acesta cu indiferenţă sau, chiar, cu un sentiment de respingere. În situaţia în care un regim politic îşi pierde cu totul legitimitatea, viaţa politică în ansamblul ei intră într-un proces de decadenţă exprimat în primul rând printr-o criză de conducere, lipsa sprijinului popular, prin recurgerea la măsuri de represiune, prin îndepărtarea, până la separare totală, a clasei politice de cei guvernaţi. Într-o asemenea situaţie, partidele politice aflate la putere, iar clasa politică rămasă fidelă acestora, aparatul administrativ-birocratic, îndeosebi cel represiv, intră împreună într-o acută criză de legitimitate.

Simpla contestare a unui guvern de către partidele din opoziţia parlamentară sau de opinia publică (prin mitinguri de protest, demonstraţii antiguvernamentale, marşuri, grevă generală ş.a.) nu înseamnă însă automat şi pierderea legitimităţii guvernului. Raţiuni de ordin practic impun cerinţa stabilităţii instituţiilor constituţionale şi în cadrul acesteia, a autorităţilor guvernante. De aceea, contestarea publică a unor autorităţi statale nu are ca rezultat automat revocarea acestora şi înlocuirea lor cu altele. În cazul analizat de noi, ilegitimitatea trebuie constatată oficial pe cale parlamentară, prin votarea unei moţiuni de cenzură sau ca rezultat al unei revoluţii sau revolte populare. În cazul constatării nelegitimităţii guvernului, urmează ca acesta să fie înlocuit cu un alt guvern, cu respectarea dispoziţiilor constituţionale în materie. 46

Cu toate acestea, se cuvine să menţionăm că formele de protest civic prevăzute şi garantate în Constituţie sunt, din punctul de vedere al suveranităţii naţionale, forme de exercitare a dreptului poporului de a se opune opresiunii statale. Demonstraţiile, dreptul 47

[1] Conceptul de legitimitate raportat la o instituţie socială are deopotrivă conotaţii juridice şi politice, unii autori conferindu-i chiar sensuri psiho-sociologice. Sensul juridic al legitimităţii unei instituţii sociale indică faptul că modul de constituire, organizarea şi funcţionarea acesteia sunt conforme cu legea. Din acest punct de vedere, legitimitatea unei instituţii sociale relevă că aceasta a fost constituită şi funcţionează potrivit legii. Legitimitatea instituţiilor sociale existente într-o societate depinde de suportul lor popular, fiind în acelaşi timp un factor de coeziune socială (*J.M. Shafritz*, Dictionary of American Government and Politics, The Dorsey Press, Chicago, 1988, p. 324; a se vedea şi *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 565-566).

[2] *R.A. Dahl*, Despre democraţie, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 71.

de petiționare, dreptul la informație, mitingurile de protest antiguvernamental, libertatea presei sunt modalități reglementate la nivel constituțional prin care poporul sau segmente ale sale are vocația de a obliga Guvernantul ilegitim să-și limiteze puterea discreționară sau să renunțe la excesul de putere. Acțiunile represive ale autorităților statale împotriva acestor forme speciale de control și protest social, sporesc ilegitimitatea unui regim politic devenit nepopular. Acesta este motivul pentru care **propunem ca la o viitoare revizuire constituțională să se reglementeze expres dreptul de control al poporului asupra celor care îl guvernează și să se prevadă, într-o unitate de concepție juridică și legislativă, instrumentele constituționale de control cetățenesc.** În felul acesta s-ar reflecta în ordinea constituțională definiția completă a democrației ca **putere a poporului, exercitată de popor pentru popor și sub controlul poporului.** Este necesar să se formeze o cultură politică a protestului poporului împotriva oricăror acțiuni guvernamentale excesive sau care nesocotesc interesele naționale, în care cetățenii revoltați, pe de-o parte și agenții guvernamentali aflați în conflict civic, pe de altă parte, să uzeze de mijloacele legale pe care le au la dispoziție pentru a-și exercita drepturile cetățenești și, respectiv, obligațiile legale.

48 Elementele legitimității puterii politice sunt: legalitatea instituirii puterii (cu respectarea Constituției) și corecta folosire a acestei puteri (în conformitate cu legile statului). Mijloacele constituționale prin care exercitarea puterii se întemeiază pe învestitură și prin care oficialitățile publice sunt condiționate de structuri juridice predeterminate sunt condiții *sine qua non* care permit înlocuirea conducătorilor, limitarea perioadei în care rămân în funcție, responsabilizarea lor în fața poporului și împiedicarea abuzurilor de putere[1)]. Problema abuzului de putere se pune în mod obișnuit numai într-o societate democratică, în care abuzul individual comis de un funcționar public face notă distonantă cu modelul standard de comportament administrativ, respectat cu rigurozitate în întreaga administrație. Dimpotrivă, într-o societate totalitară, Guvernantul nu se împiedică de un abuz, atâta timp cât întregul sistem de guvernare este în esență represiv[2)].

49 În societățile democratice, **legitimitatea puterii** este evaluată în funcție de amplitudinea votului popular exprimat pentru o anumită forță politică. Pornind de la acest principiu, Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a C.S.C.E. din 29 iunie 1990 prevede că statele participante declară că voința poporului, exprimată liber și echitabil în cadrul unor alegeri periodice și cinstite este fundamentul autorității și legitimității oricărui guvern. Prin documentul menționat, statele participante la Conferință și-au afirmat responsabilitatea ce le revine pentru apărarea ordinii democratice stabilite prin voința suverană a poporului împotriva actelor de terorism sau violență în scopul răsturnării ordinii democratice. Trebuie să precizăm că naționalismul exacerbat, extremismul, xenofobismul, chiar dacă electoral are un anumit sprijin popular, nu poate să-și aroge o legitimitate substitutivă a legitimității democratice reale. Legitimitatea puterii indică și capacitatea guvernanților de a obține din partea celor guvernați supunerea, dar fără a recurge la forță sau constrângere. Legitimitatea guvernanților este posibilă doar în condițiile democrației reprezentative, ale pluralismului politic.

50 Este important de subliniat că în numele legitimității sale, instituția politică exercită dominația socială. La rândul său, populația se supune ordinelor primite de la Guvernant (instituția politică) în numele aceleiași legitimități, pe care, de altfel, i-a conferit-o

---

[1)] *G. Sartori*, Teoria democrației reinterpretată, Ed. Polirom, Iași, 1999, p. 195.

[2)] *L. Boia*, Mitul democrației, Ed. Humanitas, București, 2003, p. 110.

prin sprijinul său electoral. Guvernarea trebuie să fie nu numai legitimă, ci şi eficientă. Eficienţa unei conduceri depinde de o multitudine de factori, în primul rând de conţinutul şi obiectivele programului de guvernare. Se spune despre o guvernare că este eficientă, dacă a reuşit să atingă un procent ridicat din obiectivele pe care le-a propus şi pentru care a primit votul de încredere din partea cetăţenilor. O guvernare eficientă va avea ca rezultat asigurarea sau consolidarea stabilităţii instituţiilor politice democratice. Un alt criteriu pentru o guvernare eficientă este reducerea sau controlarea fenomenului corupţiei. Într-o guvernare eficientă birocraţia aparatului administrativ nu dăunează raporturilor între cetăţean şi administraţia publică centrală sau locală. Şirul factorilor de care depinde o guvernare eficientă poate continua. R. Dahl considera că prin eficienţa guvernării se înţelege că un Cabinet acţionează în vederea rezolvării problemelor considerate de importanţă majoră de către cetăţenii care se confruntă cu ele şi pentru care găsesc că ar fi potrivită acţiunea guvernamentală[1]. Pentru justificarea legitimităţii puterii de comandă exercitată de Guvernant, s-au invocat mai multe teorii. Dintre acestea, se remarcă în mod deosebit cea formulată de Weber. Potrivit acestuia, există trei tipuri de legitimare a puterii în numele căreia liderul exercită dominaţia: calităţile personale ale liderului (dominaţia charismatică); tradiţia (dominaţia este acceptată de populaţie ca un obicei intrat în conştiinţa publică); legală (poporul se supune ordinelor şi legilor adoptate de autorităţile publice pe care el le-a învestit în mod legal cu atribuţii de guvernare)[2]. Din punct de vedere sociologic, legitimitatea a fost definită ca fiind caracteristica puterii (a sursei, naturii şi organizării sale) de a fi conformă cu ceea ce poporul crede preferabil sau corespunzător potrivit anumitor norme juridice, morale sau unor tradiţii consacrate[3]. Din punct de vedere politologic, legitimitatea este considerată un principiu de întemeiere şi justificare a unui sistem de guvernământ care presupune o anumită recunoaştere de către cei guvernaţi, a dreptului de a conduce exercitat de cei care guvernează[4].

§5. Trăsăturile generale ale puterii politice şi ale puterii de stat

Jean Bodin înţelege prin **suveranitate** puterea absolută şi perpetuă a unei republici sau a unui stat. Gânditorul francez are în vedere, de fapt, caracteristicile a două forme de guvernământ: republica, în care titular al suveranităţii este poporul şi monarhia, în care suveran este regele. În concepţia lui Jean Bodin, suveranitatea este absolută şi permanentă ca stare de fapt, transmiţându-se de la o generaţie la alta sau prin succesiune ereditară, în cazul monarhiilor. În doctrina constituţională modernă se consideră că puterea politică (suveranitatea) are următoarele trăsături generale: 51

a) unicitatea;
b) indivizibilitatea;
c) inalienabilitatea;
d) imprescriptibilitatea.

---

[1] *R.A. Dahl*, Despre democraţie, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 121.

[2] *M. Weber*, Politica, o vocaţie şi o profesie, Ed. Anima, Bucureşti, 1992, p. 9.

[3] Pentru dezvoltări, a se vedea *C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), Dicţionar de Sociologie, Ed. Babel, Bucureşti, 1993, p. 329-330.

[4] Mica enciclopedie de politologie, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1977, p. 262-263; *S. Tămaş*, Dicţionar politic, Ed. Academiei, Bucureşti, 1993, p. 149.

52 **Caracterul unic al suveranității** constă, așa cum am arătat deja, în inexistența unei alte puteri de aceeași natură, care să o concureze. Dacă puterea politică (suveranitatea) a poporului este unică, rezultă că și puterea de stat este esențialmente unică, ceea ce nu exclude departajarea și exercitarea separată a funcțiilor statului.

53 **Indivizibilitatea puterii** indică imposibilitatea fragmentării acesteia în cote-părți aparținând unor titulari diferiți. Faptul că alegătorii exercită individual o anumită prerogativă de putere suverană (dreptul de vot) nu se opune indivizibilității puterii poporului. Exercitarea dreptului de vot, ca și consultarea directă a corpului electoral prin referendum sau plebiscit, constituie o formă de exercitare a unor prerogative de putere politică care nu se transmit de către națiune prin delegația statului. Dacă întreaga putere politică ar fi transmisă statului nu s-ar mai putea vorbi concomitent de suveranitate și putere de stat. G. Burdeau a arătat, de altfel, că instituționalizarea puterii nu este niciodată totală[1].

54 Deținerea și exercitarea dreptului de vot se asigură ca un drept natural, subiectiv al fiecărui individ și nu în cadrul de reprezentare de tip națiune-individ. Dreptul de vot aparține prin esență individului și nu națiunii[2]. Este adevărat că recunoașterea și exercitarea dreptului de vot sunt condiționate de stat prin sistemul unor restricții (majoratul politic, demnitate civică și capacitate psiho-fiziologică – excluderea alienaților sau debililor mintal interzișii). Aceasta nu înseamnă însă că națiunea ar refuza dreptul de vot unor indivizi, ci puterea de stat.

55 **Caracterul inalienabil** pune în evidență faptul că națiunea nu își poate înstrăina definitiv și irevocabil suveranitatea[3], fie unei persoane sau grup de persoane, fie unor organizații internaționale. Statul, însă, are dreptul în anumite condiții să renunțe la anumite prerogative ale puterii sale suverane.

56 **Imprescriptibilitatea puterii** politice face ca aceasta să existe atât timp cât există titularul ei: poporul sau națiunea.

57 Aceleași patru caracteristici ale puterii politice le regăsim și la puterea de stat. Pe lângă acestea, puterea de stat întrunește și unele trăsături specifice:

a) este o putere transmisă prin delegație de către națiune unor organisme care exercită conducerea de stat;

b) este o putere de dominație și constrângere;

c) este o putere organizată;

d) este supremă în cuprinsul teritoriului statului și independentă față de o altă putere de stat;

e) este limitată prin drepturile și libertățile cetățenești recunoscute și garantate de constituție;

f) este „revocabilă" prin dreptul națiunii de a nu reînnoi mandatul reprezentanților săi aleși sau prin dreptul de a se răzvrăti împotriva guvernanților care conduc în mod tiranic.

58 Trebuie făcută deosebirea între trăsăturile generale ale puterii de stat și anumite cerințe generale pe care trebuie să le întrunească aceasta, cum ar fi: legitimitatea, legalitatea exercitării sale, respectarea pluralismului politic și ideologic, a democrației constituționale. Evident, aceste trăsături aparțin puterii de stat în regimurile politice democratice. Puterea

---

[1] *G. Burdeau*, op. cit., p. 490-492.

[2] Pentru un punct de vedere contrar, a se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 164 (alegătorii nu exercită un drept individual, ci o funcție socială, înfăptuită în numele societății).

[3] Idem, p. 165.

de stat are multiple legături cu societatea civilă, elementele componente ale acesteia putând exercita asupra diferitelor structuri statale o puternică presiune şi influenţă, menite să asigure reprezentarea şi apărarea intereselor diferitelor categorii şi grupuri sociale la nivel statal.

În orice societate este esenţial ca scopul şi funcţiile puterii de stat să corespundă cu voinţa 59
generală a titularului suveran al puterii politice. Dacă nu există o asemenea concordanţă, sistemul politic îşi pierde legitimitatea, iar autoritatea exercitată de instituţiile statale ia formele abuzului de putere. Tot atât de adevărat este faptul că suveranitatea poporului sau democraţia rămâne o simplă ficţiune dacă poporul în ansamblul său nu este conştient de rolul complex pe care îl are titularul suveran al puterii. Asumarea şi exercitarea acestui rol de către popor presupune nu numai dreptul său de a participa la conducere – aspectul esenţial al democraţiei – ci şi îndatorirea de a făuri o prosperitate economică şi o dezvoltare culturală care să-i asigure acea libertate de care are nevoie, nu numai pentru a-şi închipui multiplele sale datorii cetăţeneşti, ci şi pentru a-i apăra cu tărie drepturile sale, în orice împrejurare[1]. În societăţile moderne democratice, puterii i se asociază, în afara folosirii legitime a constrângerii, capacitatea de coordonare a forţelor sociale pentru realizarea unor obiective comune şi dezirabile întregii colectivităţi. Din această caracteristică contemporană a puterii decurge şi legitimitatea ei. Printr-o asemenea înţelegere a puterii se estompează până la dispariţie distincţia între clasa dominantă şi clasele dominate, puterea fiind scopul competiţiei între diferite partide politice.

§6. Raportul între puterea politică și puterea de stat

Puterea, ca atare, a existat şi s-a manifestat ca act de comandă, de dominaţie şi de 60
constrângere în orice colectivitate umană. În societăţile umane rudimentare, primare, o astfel de putere avea caracter conjunctural şi se exercita individual sau colectiv, dar neorganizat asupra altor indivizi. De-abia odată cu apariţia organizării sociale s-a pus instinctiv problema asigurării unei coeziuni a grupului care să capete caracter permanent. Unica modalitate pentru atingerea acestui scop era utilizarea sistematică a puterii de către un individ sau un grup restrâns şi stabilirea prin intermediul ei a unui ansamblu de prescripţii obligatorii pentru întregul grup[2]. Este un adevăr de netăgăduit că puterea este inerentă societăţii, fiind o componentă esenţială a acesteia. Nu este de conceput organizarea societăţii fără existenţa unui centru de putere care să stabilească coordonatele organizării şi conducerii sociale. Puterea se manifestă, în acest sens, pe un teritoriu delimitat pentru a impune reguli de conduită, un anumit comportament social unei comunităţi determinate de indivizi. În acest context este de presupus că puterea se manifestă prin constrângere, centrul de putere având monopolul constrângerii legitime. Pe măsura întăririi statului apare un fenomen de structurare sau instituţionalizare a puterii. Altfel spus, puterea se exercită în cadrul unui sistem având structuri şi reguli proprii. Funcţionarea sistemului este asigurată de indivizi care acţionează asupra colectivităţii prin metode bine stabilite.

---

[1] *D. Gusti*, Individ, societate şi stat în Constituţie, în Sociologia naţiunii şi a războiului, Ed. Floare Albastră, Bucureşti, 1995, p. 70.

[2] A se vedea, în acest sens, *V. Măgureanu*, Puterea politică şi sistemul social, în Puterea politică şi sistemul social, Ed. Politică, Bucureşti, 1985, p. 15.

61 Este nevoie de putere pentru a consfinţi asociaţia, a-i garanta continuitatea, a-i întări normele. Pe scurt, puterea sprijină ordinea fundamentală a societăţii şi organizarea socială în cadrul ei. Puterea stă în spatele fiecărei asociaţii şi îi susţine structura. Fără putere nu există nicio organizaţie şi nicio ordine[1].

62 Din momentul apariţiei statului se poate vorbi de o adevărată putere de stat, fără a se face distincţia între aceasta şi puterea politică. De altfel, într-o asemenea fază de dezvoltare a societăţii omeneşti, nici nu se punea problema unei puteri aparţinând în mod natural întregului grup social. Numai în ştiinţa politică modernă există preocuparea pentru analiza comparativă a puterii politice şi puterii de stat. Între categoria de putere politică şi cea de putere de stat există un raport de la întreg la parte. Profesorul I. Muraru analizează acest raport şi precizează că trăsăturile puterii politice se regăsesc în puterile statului, dar trăsăturile statului nu se regăsesc în totalitate în ansamblul puterii politice[2]. Puterea de stat este o putere specializată şi delegată de popor în calitatea sa de titular al puterii politice, anumitor organisme sau autorităţi publice denumite şi puteri (legislativă, executivă şi judecătorească).

63 **Puterea de stat** este astfel o putere derivată şi condiţionată de puterea politică deţinută de popor[3]. În afara acestei condiţionări, puterea de stat ar fi o putere concurentă şi egală ca pondere cu puterea politică. Faptul că puterea de stat este o putere delegată sau, altfel spus, o putere derivată şi condiţionată, înseamnă că ea nu poate fi opusă poporului şi folosită împotriva şi pentru împilarea acestuia. Tocmai de aceea, puterea de stat este legitimă dacă rezidă în puterea suverană a poporului. Puterea de stat nelegitimă este o putere rezultată din uzurparea puterii legitime sau a puterii exercitate împotriva poporului.

64 Forţa de dominaţie, constrângerea exercitată de stat se întemeiază pe o voinţă superioară, care este cea a poporului sau a naţiunii. Nu este însă vorba de suma aritmetică a voinţelor individuale, ci de o voinţă colectivă şi abstractă, rezultată din consimţământul tacit al indivizilor, dar şi din conştientizarea de către popor a rolului şi forţei sale în cadrul delimitat al unui teritoriu. **Voinţa colectivă** supraindividuală a poporului se află la temelia puterii (suveranităţii) acestuia şi constituie conţinutul său, în timp ce statul (puterea de stat) reprezintă „forma politică", exteriorizată instituţional a suveranităţii poporului.

65 **Puterea politică** este denumită uneori suveranitate, întrucât în cadrul teritoriului statal nu există o altă putere care să o restrângă sau să o concureze. Ea deţine un loc suprem faţă de orice alte forme de autoritate, cum ar fi cea bisericească, a familiei, a şcolii sau chiar a statului. Este adevărat că în unele lucrări se foloseşte sintagma „putere de stat suverană". Aceasta nu înseamnă că puterea respectivă s-ar opune suveranităţii poporului, deoarece poporul poate retrage sau poate refuza să reînnoiască atributele de putere autorităţilor statale abilitate să exercite puterea de stat, sau persoanelor ca atare care compun autorităţile în cauză, după cum poate să modifice structura aparatului statal şi atribuţiile concrete repartizate în cadrul acestuia.

---

[1] *R. Bierstedt*, Power and Progress. Essay on Sociologal Theory, McGraw-Hill, New York, 1975, p. 234-235.

[2] *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 5.

[3] „Principatul apare fie ca rezultat al voinţei poporului, fie al celor puternici, după cum una sau alta din aceste părţi are prilejul să o facă" (a se vedea *Machiavelli*, Principele, B.P.T., Bucureşti, 1995, p. 48). Aici autorul se referă la stat ca atare şi nu la puterea de stat.

De asemenea, puterea politică este suverană în sensul că în interiorul statului ea este 66
supremă şi nu concurează cu nicio altă putere de acelaşi tip. În virtutea suveranităţii (puterii) sale, poporul este îndreptăţit să ia orice decizie, să determine natura regimului politic, forma de guvernământ sau structura de stat, să se autoguverneze, sau să decidă liber asupra bogăţiilor sale naturale ş.a. Pe plan extern, poporul se bucură, în virtutea aceleiaşi suveranităţi, de tratament egal faţă de alte popoare. Ca autoritate supremă, puterea politică nu depinde de nicio altă putere. În acest sens, spunem că puterea politică este o putere suverană. Afirmaţia este deplin valabilă atât pentru puterea politică privită ca *potentia* sau *puissance*, cât şi pentru puterea privită ca putere de stat (*potestas/ pouvoirs*).

Conţinutul suveranităţii poporului este – aşa cum se poate observa – foarte general, pe 67
când conţinutul puterii de stat este extrem de specializat şi variat. O altă deosebire între puterea politică (suveranitate) şi puterea de stat constă în faptul că puterea politică nu îşi schimbă conţinutul în procesul de dezvoltare socială a unei naţiuni, pe când puterea de stat îşi modifică conţinutul şi mijloacele de exercitare de la o etapă la alta a evoluţiei statului, potrivit voinţei Guvernantului şi intereselor generale ale naţiunii, definite ca atare de acesta.

Suveranitatea se raportează la popor în ansamblul său, pe când puterea de stat presupune 68
constituirea unor elite sau a unei clase politice care îşi asumă un anumit rol în organizarea şi conducerea societăţii. În raport cu poporul suveran, elitele conducătoare beneficiază numai de autoritate faţă de „mulţimea cârmuită", ceea ce şi explică de altfel „setea de putere politică" a acestora şi predispoziţia lor pentru tiranie, observată de Montesquieu în lucrarea *Despre spiritul legilor*[1] şi de mulţi alţi eruditi ai Renaşterii, înaintea sa.

Puterea politică (suveranitatea) nu se erodează în timp, nu îşi schimbă esenţa şi 69
conţinutul, pe când puterea de stat este funciarmente o putere predispusă schimbărilor, atât în ceea ce priveşte conţinutul şi formele de exercitare, cât şi în ce priveşte titularul. Clasa politică sau elitele conducătoare se schimbă în funcţie de voinţa suverană a poporului (în democraţiile constituţionale), pe când titularul puterii politice – poporul – rămâne neschimbat, indiferent de procesul trecerii de la o generaţie la alta sau de la un regim politic la altul. Puterea politică este un element constitutiv al puterii statului. Relaţia dintre cele două concepte nu este însă unilaterală. Dacă puterea politică stă la baza puterii de stat aceasta consolidează puterea poporului prin formele multiple pe care i le oferă pentru a se exterioriza şi materializa în acte de putere (legi). Chiar şi societatea civilă (partidele politice, sindicatele, presa, organizaţii neguvernamentale, opinia publică în general) sprijină puterea suverană a poporului. Societatea civilă este ea însăşi o *potentia* într-un sens derivat din cel originar. De aceea, societatea civilă se poate opune autorităţilor statale tiranice, dar nu şi puterii, al cărui titular este poporul[2].

Puterea politică (suveranitatea poporului) ca şi **puterea de stat**, sunt esenţialmente 70
unice, în sensul că nu pot fi concurate în mod legitim de alte puteri de acelaşi tip[3]. Obstrucţia

---

[1] „Experienţa de totdeauna ne învaţă că orice om care deţine o putere este înclinat să abuzeze de ea şi că el merge mai departe aşa, până ce dă de graniţe. Cine ar spune aşa ceva? Însăşi virtutea are nevoie de îngrădiri. Pentru ca să nu existe posibilitatea de a se abuza de putere, trebuie ca prin rânduiala statornicită, puterea să fie înfrânată de putere" (*Montesquieu*, Despre spiritul legilor, vol. I, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1964, p. 194).

[2] *A. Seligman*, The Idea of Civil Society, The Free Press, New York, 1992, p. 143.

[3] Este imposibilă noţiunea a două sisteme de norme simultan valabile, deşi independente şi izolate unul de altul (a se vedea *H. Kelsen*, Teoria generală a statului, op. cit., p. 30).

puterii politice a poporului de către o altă putere echivalează cu pierderea suveranității poporului respectiv. Aceasta este urmarea unei agresiuni din partea unei alte puteri.

71 Se mai impune observația că poporul, respectiv națiunea, constituie unicul titular al puterii politice. Numai poporul în întregul său, și nu segmente ale acestuia, este îndreptățit să uzeze de puterea sa. Minoritățile naționale nu pot invoca, chiar în statele multinaționale, atributele puterii suverane. Unele constituții stabilesc expres că suveranitatea nu poate fi exercitată în nume propriu de grupuri sociale sau de persoane. Nici chiar statul nu poate pretinde că exercită în nume propriu suveranitatea, deoarece ar însemna să se substituie poporului ca atare.

§7. Transpunerea la nivel constituțional a principiului suveranității naționale

72 Opțiunea Adunării Constituante din 1991 de a împrumuta texte cuprinse în constituții străine pentru a constata realități politice, sociale și de altă natură și reglementa relații fundamentale de putere a creat un amalgam de dispoziții, uneori vagi datorită interpretării confuze a unor termeni din vocabularul constituțional. Ne referim astfel, la art. 1 alin. (1), potrivit căruia România este stat suveran, la art. 4 alin. (1) care prevede că statul are fundament unitatea poporului român, la art. 4 alin. (2) potrivit căruia România este patria comună a tuturor cetățenilor săi. În aceeași notă de împrumut, art. 2 alin. (1) dispune că suveranitatea națională aparține poporului român. Vedem astfel, că Adunarea Constituantă a glisat între două teorii clasice privind suveranitatea: **suveranitatea națională** care principial aparține națiunii și suveranitatea populară, deținută natural de popor. De subliniat este și faptul că Adunarea Constituantă nu utilizează conceptul de națiune, cum poate ar fi fost firesc. Legiuitorii constituanți au lăsat impresia că au îmbrățișat ambele teorii în cuprinsul aceluiași text, ceea ce face ca enunțul constituțional să nu mai fie suficient de clar. Poporul și națiunea nu sunt concepte opuse și nici complementare, fiecare având un conținut propriu. În timp ce **poporul** este o categorie istorică și sociologică care se referă, într-o exprimare comună, la persoanele care sunt legate la un moment dat de statul român prin raporturi de cetățenie, națiunea este, așa cum am mai arătat, proiecția imaginară a poporului pe un arc istoric îndelungat care cuprinde nu numai generațiile trecute și cea prezentă, ci și generațiile viitoare, toate acestea fiind legate de aspirații comune, dar și de o voință și hotărâre unanimă de a avea același viitor comun, îndeosebi din punct de vedere politic (statal).

73 O primă consecință a **suveranității naționale** este faptul că aceasta nu se poate exercita, ca atare, de către fiecare cetățean în parte, ci numai prin delegare, adică prin reprezentanții poporului desemnați de acesta prin alegeri libere, periodice și corecte. Fiecare cetățean are propria sa voință, dar în calitate de alegător – aflat în ipostaza de a transmite prin delegare atribuții de comandă politică unor autorități publice de guvernare – nu acționează în nume propriu, ci în numele întregii națiuni din care face parte. La fel, parlamentarii aleși nu îi vor reprezenta pe cetățenii care au votat în circumscripțiile electorale în care au candidat, ci întreaga națiune. De aceea, mandatul parlamentarilor nu poate fi imperativ, ci reprezentativ la nivel național. O altă consecință este faptul că fiecare alegător are un singur vot, iar votul său este egal cu votul oricărui alt alegător.

74 Dacă suveranitatea națională aparține poporului român, se poate pune întrebarea cine este de fapt titularul suveranității, câtă vreme este clar că sursa puterii politice este poporul, așa cum acesta este definit constituțional? Răspunsul este simplu: titularul suveranității populare este poporul român, care în virtutea suveranității sale dispune de dreptul de

vot universal, exercită dreptul de inițiativă legislativă cetățenească, își exprimă voința în procedura referendară și are dreptul necontestat de a protesta prin instrumente legale împotriva oricărui abuz sau exces de putere statală. Suveranitatea de stat are ca titular statul constituit și organizat pe baza consimțământului celor care sunt guvernați. Statul nu exercită suveranitatea ca atare, ci doar exercită prerogative de comandă socială cu încuviințarea corpului electoral.

§8. Exercitarea suveranității naționale prin reprezentare

Experiența istorică arată că poporul nu se poate autoguverna, deși, ca sursă a puterii politice suverane are aptitudinea și vocația de a se reuni într-un corp politic pe care numai el îl poate organiza și pune în funcțiune, conferindu-i funcții sociale determinate, pentru ca acesta să-i poată ocroti și garanta interesele cele mai generale și, în interiorul acestora, a intereselor particulare neconflictuale. Cu alte cuvinte, poporul își păstrează neștirbite atributele suveranității naționale, dar exercițiul concret al acesteia îl încredințează prin proceduri electorale democratice și periodice Parlamentului, consiliilor locale și primarilor. Acestea sunt organe reprezentative în înțelesul art. 2 alin. (1) din Constituție. 75

Ce înseamnă, în fond, exercitarea puterii politice suverane? Atunci când vorbim de putere, în sensul de putere delegată unei autorități publice, avem în vedere adoptarea de către aceasta a unor decizii generale pentru soluționarea unor probleme ce interesează o comunitate determinată. În acord cu această accepțiune, vom spune că exercitarea puterii presupune o anumită specializare, experiență și calificare tehnică, or poporul, se știe, nu are deprinderi specializate în domeniul guvernării, aptitudinea de abordare obiectivă a fenomenelor sociale, prudență, răbdare, talent pentru negociere, tact politic și diplomație, vocația compromisului fiind, totodată, animat de interese diverse imposibil de conciliat. Aceste trăsături fundamentale ale poporului – nedăunătoare în substanța lor – îl împiedică să se autoguverneze. Astfel, puterea politică deși este suverană nu are vocația să exprime o voință politică unitară și specializată. Așa se face că în urma exercitării votului universal pentru alegerea membrilor Parlamentului, de pildă, se pot observa în structura de interese și opinii politice și ideologice ale corpului electoral segmente distincte situate pe axa majoritate-opoziție căreia îi vor corespunde în noile Camere legislative grupurile parlamentare. De aceea, poporul are la dispoziție doar trei mari proceduri de exercitare a puterii sale suverane: recrutarea prin vot universal a membrilor Parlamentului și eventual a Președintelui de republică, precum și a aleșilor locali, inițiativa legislativă cetățenească – exercitată în condiții determinate – la care se adaugă, după caz și referendumul, prin care poporul își exprimă voința asupra unor probleme de interes general cu impact asupra guvernării. 76

Legea fundamentală prevede, ca o condiție a democrației reprezentative, ca organele reprezentative să fie desemnate prin alegeri libere, periodice și corecte. Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român, în timp ce consiliile locale și primarii sunt autorități ale administrației publice prin care se realizează autonomia locală. În afara acestor organisme nicio altă autoritate publică electivă sau neelectivă nu poate pretinde că reprezintă poporul român[1]. Și Președintele României este o instituție politică 77

[1] *C. Ionescu*, Constituția României comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudența Curții Constituționale. Titlul III, Capitolul I. Parlamentul, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 10.

reprezentativă, aleasă prin vot universal direct, dar acesta nu reprezintă poporul român, ci doar statul român. Atribuțiile de suveranitate ale Președintelui României se limitează la raporturile cu Parlamentul, Guvernul și Consiliul Superior al Magistraturii, cât privește numirea în funcție a judecătorilor și procurorilor. Excludem din aceste atribuții organizarea referendumului organizat din inițiativa Președintelui României potrivit art. 90 din Constituție, întrucât, în acest caz, voința exprimată de corpul referendar are caracter consultativ. Și Guvernul este un organism reprezentativ, fiind desemnat prin votul de încredere acordat de membrii Parlamentului, dar reprezentativitatea sa nu se raportează la comunitatea cetățenilor în sensul art. 2 alin. (1) din Constituție. Spunem mai degrabă că Guvernul este legitim în măsura în care se bucură de încrederea Parlamentului și, firește, a populației. În afara acestei modalități elective de realizare a democrației reprezentative, Constituția consacră și referendumul, precum și inițiativa legislativă cetățenească.

§9. Conceptul de referendum și tipurile de referendum reglementate de legislația română

78 Referendumul este actul prin care cetățenii cu drept de vot sunt chemați să se pronunțe prin „da" sau „nu", ori „pentru" sau „împotrivă" în legătură cu adoptarea unui document politic sau juridic având o importanță fundamentală pentru popor, ca și pentru stat, sau să răspundă prin „da" sau „nu" la o anumită întrebare privind o problemă de interes național sau aprobarea unei decizii de conducere statală de importanță deosebită[1]. Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului conține în art. 2 o definiție legală a acestuia circumscrisă speciilor de **referendum național** reglementate în Constituția din 1991. În opinia legiuitorului nostru, referendumul național constituie forma și mijlocul de consultare directă și de exprimare a voinței suverane a poporului român cu privire la revizuirea Constituției, demiterea Președintelui României și la probleme de interes național. Tot o consultare a poporului se poate face prin plebiscit, dar numai cu privire la o persoană determinată.

79 Prin definiție, **referendumul** este o modalitate esențial democratică de participare directă a poporului la adoptarea unor decizii generale care îl privesc nemijlocit. În mod normal, astfel de decizii pot fi luate de organisme reprezentative în cadrul atribuțiilor constituționale sau legale care le sunt stabilite potrivit voinței suverane a comunității de cetățeni. Am făcut această precizare pentru a arăta că nu există anumite domenii ale vieții sociale a căror reglementare să fie rezervată consultării voinței poporului sau a unei părți din populație[2]. Mai degrabă, este vorba de disponibilitatea unor structuri de guvernare naționale și locale de a se consulta în vederea soluționării unor probleme de interes larg cu cei cărora li se vor adresa soluțiile respective. De aceea, în unele constituții se prevede posibilitatea consultării populare prin procedura referendumului. În lipsa unor prevederi clare în Legea fundamentală sau într-o lege specială privind posibilitatea de organizare a referendumului și procedura de urmat în acest caz, nu se poate recurge la o consultare referendară.

---

[1] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, op. cit., p. 248.

[2] A se vedea, pe larg, problematica constituțională a referendumului reglementat în art. 90 din Constituție, în *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 472-495.

Constituţia României prevede în acest sens în art. 2 alin. (1) că poporul îşi poate exercita suveranitatea naţională, adică puterea politică şi prin referendum. Adunarea Constituantă i-a recunoscut Preşedintelui României dreptul de a cere poporului să-şi exprime prin referendum voinţa cu privire la probleme de interes general. Preşedintele poate recurge la această procedură democratică numai după consultarea Parlamentului. Prima concluzie care decurge din art. 90 din Constituţie, care reglementează instituţia juridică a referendumului, este caracterul său facultativ. Rezultatul consultării referendare nu obligă din punct de vedere constituţional nici Preşedintele României, nici Parlamentul, nici Guvernul sau o altă autoritate publică. Poziţia Parlamentului faţă de intenţia Preşedintelui României de a consulta poporul prin referendum nu îl obligă pe acesta. Singura condiţie procedurală ce trebuie îndeplinită de şeful statului este de a consulta Parlamentul. Constituţia nu prevede care pot fi „problemele de interes naţional", ceea ce înseamnă că Preşedintele României are o sferă largă de apreciere în acest caz. Sigur, Parlamentul poate să aprecieze dacă problema care urmează să fie supusă consultării referendare are sau nu un caracter naţional sau nu. De asemenea, Parlamentul poate să aprecieze oportunitatea organizării referendumului. 80

Constituţia reglementează în art. 151 alin. (3) un referendum obligatoriu având ca obiect aprobarea legii de revizuire a Constituţiei. Textul citat prevede că revizuirea este definitivă după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data aprobării proiectului sau a propunerii de revizuire. Acelaşi caracter obligatoriu îl are şi referendumul pentru demiterea Preşedintelui României potrivit art. 95 alin. (3) din Constituţie. Aceste trei tipuri de referendum, la care ne-am referit, sunt considerate de Legea nr. 3/2000 privind organizarea referendumului, ca referendumuri naţionale. Potrivit Legii nr. 3/2000 se pot organiza şi desfăşura şi referendumuri locale asupra unor probleme de interes deosebit din unităţile administrativ-teritoriale şi subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor. Legea nr. 3/2000 prevede că referendumul local se poate organiza în toate satele şi localităţile componente ale comunei sau oraşului ori numai în unele dintre acestea. În cazul referendumului la nivel judeţean, acesta se desfăşoară în toate comunele şi oraşele din judeţ ori numai în unele dintre acestea, care sunt direct interesate. 81

Legea nr. 3/2000 interzice organizarea unui referendum în legătură cu problemele care potrivit art. 152 din Constituţie nu pot fi supuse revizuirii. 82

§10. Suveranitatea nu se exercită în nume propriu

Constituţia prevede în art. 2 alin. (2) că *„niciun grup şi nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu"*. Este vorba aici de **suveranitatea statului**, formată graţie democraţiei reprezentative. În ceea ce priveşte termenul de suveranitate, precizăm că Adunarea Constituantă nu s-a referit la suveranitate ca atare, deoarece aceasta fiind, prin definiţie, indivizibilă şi inalienabilă, nu poate fi segmentată în diviziuni separate, ce ar putea fi încredinţată unor organisme de putere. Suveranitatea este unică şi rămâne în întregul său la dispoziţia poporului. Poporul încredinţează Parlamentului şi altor autorităţi publice doar exerciţiul anumitor prerogative de putere, el rămânând în continuare deţinător al suveranităţii naţionale. Puterea legislativă, cea executivă şi puterea judecătorească reprezintă, de fapt, atribuţii de putere suverană, de suveranitate naţională, încredinţate de popor temporar şi sub condiţie unor puteri instituite spre a fi exercitate de acestea. Poporul 83

transmite autorităţilor statale de suveranitate dreptul de a exercita funcţii ale suveranităţii şi nu suveranitatea în întregul ei. Se poate vorbi de suveranitatea Parlamentului, de pildă, în măsura în care prin constituţie acestuia i se conferă anumite funcţii de reglementare normativă. Sunt constituţii care limitează funcţia legislativă a Parlamentului la anumite domenii, dincolo de care acesta nu mai are putere de decizie normativă. Parlamentul, primarii şi consiliile locale, precum şi şeful statului şi Guvernul nu conduc, nu exercită atribuţii de comandă în numele instituţiilor respective, ci în numele naţiunii.

84 Cerinţa constituţională conform căreia suveranitatea statului nu poate fi exercitată în nume propriu este firească, atâta vreme cât statul nu se formează şi nu funcţionează din iniţiativa şi cu aportul doar al unor segmente ale populaţiei. Suveranitatea naţională aparţinând poporului în întregul său, este clar, de pildă, că Parlamentul nu poate să pretindă că legiferează în numele deputaţilor şi senatorilor. A nu exercita suveranitatea în nume propriu înseamnă, în primul rând, ca organismele de suveranitate să îşi propună să decidă, conform atribuţiilor ce le revin, în interesul şi în beneficiul direct şi nemijlocit al celor pe care îi slujesc. A sluji înseamnă, aici, a fi dedicat întrutotul celor pe care îi reprezinţi şi care ţi-au dat votul de încredere în alegeri libere, periodice şi corecte. Subliniez acest lucru, pentru că nu sunt puţine situaţiile în care Parlamentul, Preşedintele României şi Guvernul, dar şi alte autorităţi publice au guvernat în ultimii 25 de ani şi în nume propriu, adică în beneficiul lor exclusiv şi în afara intereselor generale ale naţiunii. A exercita puterea în nume propriu înseamnă şi a spune că „Eu am făcut, eu am hotărât, eu am luat măsuri ş.a.m.d.", atunci când afirmaţiile respective sunt rostite de Preşedintele României sau de primul-ministru, ori de alţi membrii ai Guvernului. Tot astfel, arogarea de calităţi oficiale corespunzătoare unei autorităţi de natură suverană, sau de atribuţii ce implică suveranitatea statului, fără temei legal sau cu încălcarea unor dispoziţii legale, înseamnă situarea demnitarului care se face vinovat de aceste fapte, în afara suveranităţii, ceea ce echivalează cu exercitarea suveranităţii în nume propriu şi nu a autorităţii publice pe care o reprezintă. A guverna în nume propriu înseamnă şi a nesocoti programul de guvernare pentru care ai primit votul parlamentar de încredere. Mă refer aici la un „exces de suveranitate" al Guvernului, care a forţat litera şi spiritul Constituţiei şi a raţionalizat de foarte multe ori Parlamentul suveran. Acceptând această raţionalizare, Parlamentul a renunţat în nume propriu la atributele de suveranitate ce i-au fost conferite de corpul electoral. În principiu, Parlamentul care deţine o putere delegată nu ar mai avea dreptul să înstrăineze exerciţiul suveranităţii unei alte autorităţi publice. Excese şi abuzuri de suveranitate s-au produs, de asemenea, în timpul celor două mandate prezidenţiale ale Preşedintelui Traian Băsescu, care s-a situat deseori în afara Constituţiei pretinzând, de pildă, că reprezintă poporul român, deşi nicio dispoziţie constituţională nu îi conferă acest drept. Prin urmare, principiul constituţional potrivit căruia niciun grup şi nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu, îşi are temeiul teoretic în caracterul indivizibil şi inalienabil al suveranităţii naţionale.

85 Interdicţia stipulată în art. 2 alin. (2) din Constituţie a fost formulată prima oară, ca idee, în documentele preconstituţionale ale fostelor colonii britanice din America de Nord adoptate în 1776 şi în anii care au urmat[1]. Dreptul poporului de a se guverna prin reprezen-

[1] Declaraţia Drepturilor locuitorilor statului Pennsylvania adoptată în septembrie 1776 prevede în art. 5 că „Guvernământul este sau trebuie să fie instituit întru folosul comun, pentru proteguirea

tanţii lor aleşi în mod liber face parte din ideologia revoluţionară de la sfârşitul secolului al XVIII-lea. Art. 3 din Declaraţia Drepturilor Omului şi ale Cetăţeanului adoptată în 1789 prevede, de pildă, că „nicio grupare, niciun individ nu pot exercita vreo autoritate care să nu emane de la ea". Acest text a fost preluat practic în toate constituţiile moderne.

Art. 3. Teritoriul

(1) Teritoriul României este inalienabil.

(2) Frontierele ţării sunt consfinţite prin lege organică, cu respectarea principiilor şi a celorlalte norme general admise ale dreptului internaţional.

(3) Teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, oraşe şi judeţe. În condiţiile legii, unele oraşe sunt declarate municipii.

(4) Pe teritoriul statului român nu pot fi strămutate sau colonizate populaţii străine.

Lucrări de referinţă: *M. Balan*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Teoria generală a statului şi a constituţiei. Constituţia română în context european, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015, p. 95-99; *Colectiv*, Constituţia României, comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 5-14; *D.C. Dănişor*, Constituţia României comentată. Titlul I, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p. 133-144; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 70-74, 371-409; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 390-406; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 630-643; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Comentariul art. 1, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 1-19.

Studii de specialitate: *D. Apostol Tofan*, Unele consideraţii privind reprezentarea unităţilor administrativ-teritoriale în justiţie, în Curierul Judiciar nr. 11/2010; *Gh. Cornea*, Consideraţii critice asupra legislaţiei din România privind înfiinţarea unor comune, în Dreptul nr. 8/2005; *I. Nicola*, Consideraţii privind regionalizarea, în Revista de Drept Public nr. 2/2013; *V. Panduru*, Aderarea României la Uniunea Europeană, temei al unei noi arhitecturi administrativ-instituţionale, în Revista de Drept Public nr. 2/2007; *V. Vedinaş*, Neconstituţionalitatea serviciilor publice organizate ca structuri regionale, în Dreptul nr. 1/2011.

Corelaţii legislative: art. 4, art. 80, art. 136 din Constituţie; art. 7 alin. (1) C.civ.; art. 8 alin. (1) C.pen.; art. 2 din Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001, republicată (M.Of. nr. 123 din 20 februarie 2007); Legea nr. 17/1990 privind regimul juridic al apelor maritime interioare, al mării teritoriale, al zonei contigue şi al zonei economice exclusive ale României, republicată (M.Of. nr. 252 din 8 aprilie 2014); O.U.G. nr. 105/2001 privind frontiera de stat a României (M.Of. nr. 352 din 30 iunie 2001).

Comentariu

Sumar

§1. Conceptul de teritoriu şi caracterele teritoriului statal. O perspectivă constituţională 68
§2. Inalienabilitatea teritoriului României 79
§3. Noţiunea juridică de frontieră şi regimul frontierelor 83
§4. Organizarea administrativ-teritorială a ţării 85
§5. Problema strămutării sau colonizării unor populaţii străine 87

şi siguranţa poporului, a naţiunii şi a comunităţii, şi nu pentru profitul sau interesul privat al unui singur om, al unei familii sau al unui grup de oameni care nu sunt decât o mică parte a acelei comunităţi".

§1. Conceptul de teritoriu și caracterele teritoriului statal. O perspectivă constituțională

1 Se spune despre teritoriul statului că este spațiul geografic alcătuit din suprafața terestră, subsol, ape (apele interioare și marea teritorială), precum și din coloana aeriană aflată deasupra solului și apelor, asupra căruia un stat își exercită suveranitatea sa exclusivă și deplină[1]. Îndeobște, dreptul internațional definește teritoriul unui stat. Interesul dreptului internațional pentru definirea teritoriului este firesc, întrucât această ramură a științei dreptului are ca obiect raporturile între state, or teritoriul ocupă un loc sensibil și deosebit de important în aceste raporturi. Una dintre cele mai importante probleme de drept internațional legate de teritoriu este delimitarea frontierelor ce despart statele între ele, știind că statul suveran are o putere deplină asupra teritoriului său. Într-o altă definiție, se precizează că teritoriul delimitează spațiul în interiorul căruia se exercită suveranitatea unui stat, sub toate aspectele sale interne, precum și manifestarea acestuia în raporturile cu alte subiecte de drept internațional. Aceeași autoare arată că teritoriul unui stat se compune din: solul, subsolul și apele interioare, spațiul aerian de deasupra acestora[2]. Potrivit altui autor, teritoriul de stat reprezintă spațiul geografic alcătuit din suprafețele terestre și acvatice, precum și din spațiul aerian și subsolul corespunzător acestora, delimitat prin frontiere, asupra căruia statul își exercită suveranitatea deplină și exclusivă[3].

2 Autorii de drept constituțional au preluat aceste definiții. Într-o definiție „constituțională", se arată că teritoriul constituie cadrul de exercitare a suveranității *ratione loci*[4]. S-a spus, de asemenea, că teritoriul este partea din globul pământesc care cuprinde solul, subsolul, apele și coloana de aer de deasupra solului și a apelor, asupra cărora statul își exercită puterea sa suverană[5]. Și aceste definiții surprind elementele teritoriului din perspectiva dreptului internațional public. Cu toate acestea, trecerea în revistă a definițiilor respective indică în mod limpede că teritoriul constituie una dintre premisele materiale, naturale ale existenței statului[6]. Profesorii Paul Negulescu și George Alexianu spuneau că teritoriul este baza și întregul suport moral pe care se dezvoltă viața societății[7].

3 Există, însă, și o perspectivă teoretică specifică dreptului constituțional, asupra teritoriului ca element constitutiv al statului. În această perspectivă se au în vedere aspecte cum

---

[1] *G. Geamănu*, Dreptul internațional contemporan, vol. I, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1975, p. 475; a se vedea și *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 1030.

[2] *R. Miga-Beșteliu*, Drept internațional. Introducere în dreptul internațional public, Ed. All, București, 1998, p. 92.

[3] *S. Scăunaș*, Drept internațional public, Ed. All Beck, București, 2002, p. 152.

[4] *D. Turpin*, Droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 2007, p. 35. Autorul arată, în continuare, că teritoriul (statal) permite să se distingă statul de națiune, că face obiectul unor împărțiri în unități (administrativ-teritoriale) și că este delimitat de frontiere.

[5] *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, op. cit., p. 367. Definiția este practic identică cu cea a profesorului Tudor Drăganu; a se vedea *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 192.

[6] *G. Geamănu*, op. cit., p. 475.

[7] *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Școalelor, București, 1942, p. 32.

ar fi, rolul teritoriului în sedentarizarea unor populaţii nomade, care atrase de condiţiile fizice ale unui teritoriu, se hotărăsc să-l locuiască statornic şi să se organizeze apoi politic pe acesta. Mai târziu, teritoriul, astfel ocupat şi locuit în permanenţă, va putea constitui un factor determinant pentru transformarea populaţiei respective în popor şi apoi în naţiune. Teritoriul în cauză va căpăta, astfel, calitatea şi funcţiile unui teritoriu naţional. Teritoriul este „pământul natal", „vatra străbună", de care eşti legat nu atât prin legături politice (raporturi formale de cetăţenie), cât prin valori spirituale, care nu îşi schimbă conţinutul şi formele de exprimare, în ciuda apariţiei la un moment dat a unor adversităţi politice conjuncturale între stat şi cetăţeni. Există un teritoriu statal cu delimitări geografice şi politice precise şi recunoscute ca atare de către alte entităţi similare, dar pe lângă acesta există un „teritoriu mental", spiritualizat de către conştiinţa naţională, la care se raportează partizan, fiecare cetăţean al acelui stat, căruia în vitregii istorice i s-au smuls din componenţa sa provincii aflate ulterior în componenţa altor state. Teritoriul statului este şi câmpul de exersare a puterii politice, de confruntare partizană a tuturor forţelor şi actorilor politici care îşi dispută capacitatea de a atrage aderenţi şi simpatizanţi care să-i sprijine în cucerirea şi exercitarea puterii – domeniu exclusiv al dreptului constituţional.

Se poate folosi cu îndreptăţire şi termenul de „spaţialitate" a puterii statului, evidentă, 4
în special, în privinţa aplicării legii în spaţiu. Norma juridică este nu numai personală, ci şi teritorială, în sensul că acţionează asupra întregului teritoriu al statului şi asupra cetăţenilor săi[1]. Art. 7 alin. (1) C.civ. prevede că „actele normative se aplică pe întreg teritoriul ţării, afară de cazul în care se prevede altfel". Tot astfel, art. 8 alin. (1) C.pen. prevede că „Legea penală română se aplică infracţiunilor săvârşite pe teritoriul României". În plus, alin. (2) al aceluiaşi articol formulează o definiţie proprie dreptului penal a teritoriului. Textul prevede că „prin teritoriul României se înţelege întinderea de pământ, marea teritorială şi apele cu solul, subsolul şi spaţiul aerian, cuprinse între frontierele de stat". Intră în termenul penal al teritoriului şi navele sub pavilion românesc, precum şi aeronavele înmatriculate în România.

Suprafaţa teritoriului, bogăţiile naturale ale acestuia, clima, fauna şi flora existentă, 5
configuraţia sa geografică îşi pun amprenta, în timp, asupra structurii ocupaţionale a populaţiei care îl locuieşte în mod permanent, iar aceasta la rândul său va imprima populaţiei în cauză anumite trăsături psihosociale, deprinderi de viaţă materială şi creativitate spirituală, care o vor defini ca atare. De asemenea, căile de comunicaţie naturală, în special apele interne navigabile vor înlesni o mai bună administrare a teritoriului. Practica şi experienţa socială ale tuturor popoarelor dovedesc că teritoriul influenţează formele şi funcţiile instituţiilor politice, structura statului şi uneori chiar forma de guvernământ a acestuia. S-a spus, astfel, că teritoriul are calitatea de a conferi organizării statale stabilitatea de care are nevoie pentru organizarea statornică a unei populaţii care s-a aşezat pe teritoriul respectiv[2].

În ceea ce priveşte suprafaţa terestră, nu contează nici întinderea acesteia, nici forma 6
sau relieful. Referitor la apele teritoriale, acestea pot fi formate din ape curgătoare, lacuri, canale de navigaţie, mlaştini, estuare, rada porturilor, arhipelaguri ş.a. Apele curgătoare cu importanţă mai mare în ceea ce priveşte teritoriul suveran al statelor sunt fluviile, mai

[1] *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, ed. 4, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012, p. 148.
[2] *A. Lapradelle*, Cours de droit constitutionnel, A. Pedone Éditeur, Paris, 1912, p. 19.

ales dacă albia şi debitul acestora permit navigaţia internaţională. Dacă un astfel de curs navigabil traversează teritoriul mai multor state, fiecare dintre acestea se va bucura de o suveranitate deplină asupra porţiunii din cursul de apă aflat pe teritoriul său. Statele pot naviga liber pe fluviile internaţionale. Fluviile internaţionale sunt cursurile de apă care separă sau traversează teritoriile mai multor state şi care sunt navigabile până la vărsarea lor în mare[1]. Dunărea este un fluviu succesiv pentru că traversează teritoriile mai multor ţări şi, totodată, un fluviu contiguu, pentru că separă teritoriile a două state (România şi Serbia şi România şi Bulgaria).

7 Marea teritorială aflată sub suveranitatea statului este socotită convenţional o porţiune sau fâşie maritimă de-a lungul unei suprafeţe terestre adiacente, a cărei lăţime se stabileşte de către statul respectiv, în limita a cel mult 12 mile marine, sau acolo unde este cazul, prin acordul statelor limitrofe. De regulă, în astfel de situaţii se încheie acorduri internaţionale. În marea teritorială pot naviga liber sau condiţionat nave maritime sub pavilion străin. Sunt cazuri când două state sunt riverane pe acelaşi curs de apă. În aceste situaţii, frontiera este naturală şi se stabileşte pe linia mediană sau pe talvegul cursului de apă respectiv. Referitor la coloana de aer situată deasupra teritoriului terestru şi acvatic, înălţimea acesteia se stabileşte până la limita de la care începe spaţiul cosmic.

8 Statele pot să-şi exercite anumite drepturi economice în anumite condiţii asupra zonelor economice speciale şi a platoului continental. Potrivit Convenţiei internaţionale asupra dreptului mării din 1982, zona economică exclusivă este o zonă situată dincolo de marea teritorială şi adiacentă acesteia aparţinând unui stat suveran, asupra căreia statul respectiv are un drept suveran de explorare şi exploatare, conservare şi gestionare a resurselor naturale, biologice şi nebiologice ale fundului mării, subsolului şi a apelor de deasupra, exclusiv în scopuri economice, cum ar fi, de pildă, producerea de energie cu ajutorul apei, cercetări ştiinţifice marine, protecţia mediului marin etc. Zona economică exclusivă are o întindere de până la 200 de mile marine de la liniile de bază de la care se măsoară lăţimea mării teritoriale. Aceeaşi convenţie defineşte platoul continental al unui stat riveran ca fiind fundul mării şi subsolul regiunilor submarine situate dincolo de marea sa teritorială pe toată întinderea prelungirii naturale a teritoriului terestru al acestui stat, până la limita externă a marginii continentale sau până la o distanţă de 200 de mile marine de la liniile de bază de la care se măsoară lăţimea mării teritoriale, atunci când linia exterioară a marginii continentale se află la o distanţă inferioară. Asupra platoului continental, statul riveran exercită drepturi suverane de explorare şi exploatare a resurselor naturale existente. Zona economică specială şi platoul continental au căpătat o consacrare constituţională, în sensul că art. 136 alin. (3) din Legea fundamentală prevede că resursele naturale ale zonei economice şi ale platoului continental constituie obiectul exclusiv al proprietăţii publice.

9 Teritoriul este un element constitutiv al statului, dar nu orice suprafaţă terestră poate găzdui o comunitate umană suficient de numeroasă pentru a aspira la calitatea de naţiune, permiţându-i, prin condiţiile naturale existente, să se dezvolte economic şi social şi să se organizeze politic. Un teritoriu poate să nu întrunească condiţiile necesare pentru a fi locuit continuu. Populaţia vede în teritoriul pe care s-a aşezat, o sursă permanentă de hrană şi adăpost, de dezvoltare economică şi socială. Dacă aceste condiţii nu există, suprafaţa terestră respectivă nu este suficientă pentru a fi un element constitutiv al statului.

---

[1] *R. Miga-Beşteliu*, op. cit., p. 213.

Mai trebuie spus, poate, că teritoriul pe care se aşează sau este aşezată şi pe care îl locuieşte statornic o anumită comunitate de indivizi, nu este doar un element fizic cu determinaţii geografice precise, ci şi unul economic, în sensul că păstrează la suprafaţă şi în adâncul său bogăţii naturale necesare vieţii omului, ca o condiţie a supravieţuirii acestuia şi a dezvoltării sale fiziologice şi sociale. Teritoriul este, de asemenea, un element cu capacitatea de a permite organizarea socială şi, pe această bază, şi politică a unei comunităţi umane, suficient de numeroasă, de dezvoltată economic şi social pentru a aspira la o unitate politică, completată printr-o ordine juridică, a cărei menţinere şi respectare cade în sarcina unui aparat riguros organizat şi bine pregătit profesional. Teritoriul este, apoi, un element care îndeamnă la formarea identităţii etnice a populaţiei care îl stăpâneşte legitim şi îl valorifică în interesul ei propriu. 10

Teritoriul statului este important nu numai pentru că asigură aşezarea populaţiei într-un cadru natural în care aceasta se poate dezvolta şi evolua social-economic, politic şi cultural. Teritoriul oferă naţiunii resurse naturale diverse care pot fi exploatate şi valorificate de către factorii productivi – persoane fizice şi juridice. Prezintă o mare importanţă bogăţiile naturale de pe sol şi, mai ales, din subsol, inclusiv din apele interioare şi marea teritorială şi diversitatea acestora. Fertilitatea suprafeţelor agricole permite dezvoltarea unei agriculturi intensive şi de mare randament, care va influenţa nu numai structura ocupaţională a populaţiei, ci şi formarea unor trăsături psihosociale ale indivizilor ocupaţi preponderent cu valorificarea şi cultivarea zonelor agricole întinse. De pildă, un teritoriu naţional bogat în cursuri de apă interioare care permit navigaţia internaţională şi, mai ales, cu deschidere largă la mare, va permite dezvoltarea amplă a navigaţiei şi schimburile comerciale cu alte popoare. Vorbim astăzi de importanţa zăcămintelor petrolifere, de gaze naturale, care pot asigura independenţa energetică a unui stat şi puterea sa economică, transformată, la nevoie, în putere politică la nivel mondial. Sunt state cu mari bogăţii ale subsolului care stabilesc preţul petrolului, aurului şi al diamantelor pe piaţa internaţională. Nu în ultimul rând, teritoriul unui stat poate să aibă şi o importanţă strategică din punct de vedere militar, asigurând apărarea naturală a acestuia împotriva agresiunii altor state. 11

Componenta economică a teritoriului este, poate, la fel de importantă ca şi cea politică şi pune în evidenţă capacitatea Guvernantului – în special a Parlamentului şi a Guvernului – de a elabora şi realiza strategii şi programe naţionale de dezvoltare economică prin care se pot valorifica şi exploata cu eficienţă, bogăţiile naturale ale solului şi subsolului. Rezultă de aici şi responsabilitatea statului pentru apărarea şi conservarea bogăţiilor naturale existente pe teritoriul statal. Constituţia prevede, în acest sens, în art. 136 alin. (2) lit. d) şi lit. e), că statul român trebuie să asigure, printre altele, exploatarea resurselor naturale, în concordanţă cu **interesul naţional**, refacerea şi ocrotirea mediului înconjurător, precum şi menţinerea echilibrului ecologic. 12

Statul este dator să intervină energic şi direct, sau prin parteneriate public-privat pentru realizarea unei infrastructuri solide, menite să sprijine activitatea de producţie şi comerţul cu produsele rezultate din exploatarea şi valorificarea bogăţiilor naturale. Nerespectarea de către statul român a obligaţiilor constituţionale ce decurg din art. 136 alin. (2) lit. d) şi lit. e) oferă un motiv în plus societăţii civile şi cetăţenilor să acuze autorităţile publice responsabile, de incapacitate de guvernare economică şi administrativă. 13

Nu face obiectul acestui comentariu analiza lipsei de implicare a statului român în apărarea bogăţiilor naturale, a pasivităţii faţă de deşertificarea unor însemnate suprafeţe 14

agricole, defrișarea masivă a bazei forestiere naționale, cu grave repercusiuni asupra mediului înconjurător, scăderea fertilității solului destinat agriculturii, distrugerea bazinelor hidrografice, iar aceste aspecte nu pot fi ocolite într-un studiu asupra unor componente ale teritoriului național.

15 Nu în ultimul rând, teritoriul are și o componentă etnică și ar fi o eroare să nu ținem seama și de acest aspect. Apartenența unei comunități umane la un teritoriu pe care s-a așezat în vremuri de demult și pe care îl locuiește de atunci statornic o ajută să-și formeze o conștiință de sine care va deveni cu timpul identitate națională, manifestată sub multiple forme, inclusiv a teritoriului sau ținutului etnic. Așa cum s-a subliniat în studiile de sociologie, teritoriul statal are adesea un rol activ în afirmarea identitară a celor care îl locuiesc[1]. De pildă, Ardealul este o parte a vetrei strămoșești în care s-a format poporul român și pe care acesta a trăit în mod statornic, făurindu-și și apărându-și formațiuni politice proprii, inclusiv un sistem de drept. Ardealul reprezintă și pentru minoritatea maghiară aria teritorială strămoșească în care s-a stabilit și a început să-și organizeze alături de români viața economică, socială și culturală, precum și cea politică, devenind prin forța statului maghiar „națiune privilegiată" în această zonă. De altfel, conceptul de „hotar etnic" se folosește încă cu prioritate în lucrările cu profil istoric. În interiorul granițelor nu poate exista o delimitare teritorială sau administrativă pe criterii etnice. Sigur există localități unde populația de altă etnie, decât cea românească, este așezată compact, dar acest lucru s-a petrecut natural, pe parcursul unei perioade îndelungate, în cadrul procesului de mobilitate economico-socială, culturală, religioasă, dar și etnică. Interferențele etnice sunt un fapt pozitiv, de care Guvernantul trebuie să țină seama. Cetățenii români aparținând minorităților naționale au același statut politic și juridic ca și ceilalți cetățeni ai statului român. Caracterul național al statului nostru consacrat în art. 1 alin. (1) din Constituție se datorează și faptului că teritoriul său este locuit într-o covârșitoare majoritate de către etnici români. Într-un astfel de stat, nu este vorba, nicidecum, de naționalism sau de politici statale discriminatorii, în care cetățenii români care aparțin unor trunchiuri etnice minoritare ar fi defavorizați în raport cu marea majoritate a populației românești. Art. 4 alin. (2) din Constituție o spune clar: România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de **origine etnică**. În plus, art. 16 alin. (1) prevede că *„Cetățenii sunt egali în fața legii, fără privilegii și fără discriminări"*. Acestor texte constituționale li se adaugă principiul înscris în art. 6 alin. (1), potrivit căruia „Statul recunoaște și garantează persoanelor aparținând minorităților naționale dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase".

16 Iată doar câteva texte constituționale care arată indubitabil că România este un **stat de drept**, în care cetățenii români fără deosebire de naționalitate beneficiază de un regim de deplină egalitate în fața legii și a autorităților publice. Și atunci de ce spunem că teritoriul are și o componentă etnică? Răspunsul este simplu: pe lângă aspectele enunțate deja, adăugăm că sunt unități administrativ-teritoriale în care locuiesc comunități compacte din punct de vedere etnic. Conștientizăm această realitate în special în timpul alegerilor parlamentare și prezidențiale, când candidații susținuți de aceste comunități etnice obțin ușor majoritatea covârșitoare a voturilor acestora. Este necesar ca statul român să le asigure cadrul legal de exprimare a identității lor etnice, culturale, lingvistice și culturale. În plus,

[1] *Ph. Braud*, Sociologie politique, L.G.D.J., Paris, 2000, p. 110.

minoritățile naționale sunt reprezentate, alături de UDMR, în Camera Deputaților. Statul trebuie să ia, totodată, măsuri legislative și de altă natură pentru ca românii care locuiesc în localitățile cu preponderență etnică, alta decât cea românească, să nu fie defavorizați în raporturile cu populația minoritară etnic.

La recensământul organizat în 2011, structura etnică a populației, dispersată pe întreg 17
teritoriu național, se prezenta astfel: 16.792.900 români (88,9%), 1.227.600 maghiari (6,5%), 621.600 romi (3,3%), 50.900 ucraineni, 36.000 germani, 27.700 turci, 23.500 ruși, 20.300 tătari. Am dat aceste date statistice, pentru a ilustra faptul că teritoriul unui stat are aptitudinea de a păstra identitatea etnică a populației care îl locuiește.

Comunitatea de teritoriu și conștiința apartenenței la acesta au fost, alături de alți 18
factori, elementul ideologic al populației românești aflate în componența altor state, care a determinat-o în 1918 să se unească prin voință suverană plebiscitară cu regatul român. Frontierele României Mari erau în 1918 frontiere etnografice, deci corespundeau așezării în teritoriu a populației românești. Se știe că sentimentul național se află în raport direct cu teritoriul național. Istoria poporului român a confirmat pe deplin acest adevăr: din totdeauna românii au năzuit să se organizeze politic și să trăiască ca stat național, în limitele teritoriale naționale. Este aceasta concluzia la care a ajuns și George Sofronie, unul dintre cei mai renumiți teoreticieni români în dreptul internațional public[1]. Așa se face că în urmă cu aproape 100 de ani Adunarea Națională a tuturor Românilor din Transilvania, Banat și Țara Ungurească adunați prin reprezentanții lor îndreptățiți la Alba-Iulia în ziua de 1 Decembrie 1918 a decretat unirea acelor români și a tuturor teritoriilor locuite de dânșii cu România"[2]. Astfel, sublinia George Sofronie, unitatea națională a românilor, prin întregirea teritorială a statului, s-a realizat pe baza ideii de autodeterminare[3]. Iată, prin urmare, importanța economică, etnică și strategică a teritoriului statal, care se adaugă celei politice.

Consider că ar fi o gravă eroare să abordăm numai problematica constituțională – 19
oarecum tehnică și politică – a teritoriului. Ceea ce îl leagă pe cetățean de teritoriul pe care s-a născut și unde s-a format educațional și profesional, nu sunt numai legăturile sale politice cu statul. Dacă ar fi așa, nu am ști precis motivația interioară, morală și spirituală a patriotismului. În conștiința individului, ca și în mentalul colectiv al unei comunități umane, care deține un teritoriu organizat statal, se formează sentimentul de apartenență la acesta. De aici rezultă resorturile apărării pământului strămoșesc împotriva oricărui agresor străin, precum și voința de revendicare, acolo unde este cazul, a acelor teritorii care au fost cesionate sau rupte cu forța din patrimoniul teritorial național. Orice comunitate socială își marchează teritoriul pe care îl locuiește, cu valori materiale și spirituale, ce își trag sursele, în special cele de creativitate, din bogățiile solului și din substanța etnică a acestuia. Există o legătură spirituală, chiar mistică între teritoriu și națiune, desigur,

---

[1] *G. Sofronie*, Principiul naționalităților în tratatele de pace din 1919-1920, Ed. Albatros, București, 1999, p. 182.

[2] Procesul-verbal al Marii Adunări Naționale ținută la Alba Iulia, în care s-a votat unirea Transilvaniei cu România și se prezintă Rezoluția adoptată, 18 noiembrie/1 decembrie 1918, în *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a statului român. Acte și documente. 1741-1991, ed. 2, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2000, p. 503.

[3] *G. Sofronie*, Principiul naționalităților în tratatele de pace din 1919-1920, Ed. Albatros, București, 1999, p. 200.

amplificată în cazul naţiunilor vechi, care s-au aşezat din vremuri imemoriale pe acelaşi teritoriu pe care îl locuiesc şi în prezent, pe care l-au apărat şi pe care îl leagă de devenirea şi formarea lor istorică. O naţiune se raportează la teritoriul său în două sensuri: într-un sens, teritoriul este conectat noţiunii de ţară şi celei de patrie, populaţia identificând teritoriul natal cu „ţara", iar, într-un alt sens, teritoriul este conectat noţiunii de stat, în care naţiunea se organizează politic pe un anumit teritoriu, statul astfel rezultat din voinţa suverană a naţiunii, având funcţia de a-i apăra integritatea şi dreptul suveran de a-i folosi bogăţiile naturale în interesul exclusiv al naţiunii respective. Acesta este motivul pentru care Constituţia României foloseşte simultan în art. 4 noţiunea de stat şi cea de patrie într-o unitate de redactare legislativă şi de ideologie constituţională. Esmein spunea că „statul este, de asemenea, traducerea juridică a ideii de patrie: el cuprinde toate îndatoririle şi toate drepturile care îl leagă pe cetăţean de patria sa"[1]. Pe această linie de gândire, putem spune cu temei că patria este comuniunea unei naţiuni cu teritoriul natal pe care s-a format şi în care trăieşte şi pe care aceasta este organizată politic. Legătura strânsă între termenii de **stat**, **naţiune**, **teritoriu**, **patrie** l-au făcut pe acelaşi autor francez să spună în aceeaşi lucrare că „statul ca persoană publică este traducerea juridică a **Naţiunii**"[2].

20 Această abordare analitică, spirituală şi mistică a teritoriului statului, cred că merită să fie făcută cu stăruinţă şi mai ales de către guvernanţi, întrucât aceştia au resursele materiale, umane şi financiare, precum şi capacitatea organizatorică pentru a găsi cele mai bune soluţii la problemele ce apar din ecuaţia de etică naţională a unui teritoriu statal.

21 Suveranitatea statului asupra propriului teritoriu s-a configurat cu mai multă claritate în operele unor gânditori din secolul al XVII-lea, ca un drept teritorial general – aparţinând naţiunii – opus, din raţiuni de unitate, drepturilor domeniale particulare ale monarhului. Teritoriul a căpătat astfel o valoare politică, independent de valoarea sa economică sau militară. O consecinţă fundamentală a acestei noi concepţii a fost, totodată, înlăturarea posibilităţii ca unii monarhi să înstrăineze părţi ale teritoriului regatului – din motive matrimoniale, militare ori politice – altor dinastii[3].

22 S-a spus că suveranitatea statului asupra teritoriului naţional are caracterul unei puteri publice continuu exercitate, care este suprapusă dreptului de proprietate[4]. Fiind un element constitutiv al statului, teritoriul capătă automat unele trăsături ale acestuia. De aceea, puterea statului asupra teritoriului naţional este mai presus decât dreptul de proprietate care presupune posibilitatea juridică a schimbării titularilor săi.

23 Deşi teritoriul unui stat îi aparţine acestuia în exclusivitate, nu înseamnă că nu pot fi admise modificări (legale) ale sale. Tot astfel, potrivit principiului autodeterminării, o naţiune aflată în componenţa unui stat, poate ieşi de sub jurisdicţia acestuia, constituindu-se în temeiul voinţei sale suverane pe teritoriul pe care îl ocupă, într-un stat suveran sau poate

---

[1] *A. Esmein*, Élements de droit constitutionnel français et comparé, Sirey, Paris, 1909, p. 2.

[2] Idem, p. 35.

[3] *M. Văraru*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei, Socec&Co., Bucureşti, 1928, p. 27. Ca stăpân al teritoriului ţării, suzeranul oferea însemnate porţiuni ale acestuia (feude) seniorilor, care în schimb îi datorau credinţă, ajutor militar şi material. Fiind proprietatea privată a suzeranului, teritoriul putea fi împărţit la moartea acestuia între succesorii lui (astfel, imperiul lui Carol cel Mare a fost împărţit între cei trei fii ai săi). De asemenea, era posibil ca suzeranul să dea ca zestre o parte din teritoriul ţării. A se vedea şi *T. Drăganu*, op. cit., p. 94.

[4] *R. Seişanu*, Istoria frontierelor, Ed. Cartea Românească, Bucureşti, 1940, p. 5.

intra în componenţa altui stat, pentru realizarea unităţii sale naţionale. Orice modificări ale unui teritoriu sunt deci admisibile, potrivit dreptului internaţional contemporan, numai dacă au la bază voinţa suverană a naţiunii sau a poporului care locuieşte pe acel teritoriu[1].

Asupra întregului său teritoriu, statul exercită o autoritate exclusivă, manifestată sub trei aspecte generale: 24

a) *plenitudine;*

b) *exclusivitate;*

c) *opozabilitate faţă de orice alt stat.*

Primul aspect indică faptul că statul exercită în limitele sale teritoriale plenitudinea funcţiilor sale (de exemplu: statul, prin organismele sale specializate legiferează, organizează administraţia centrală şi locală, stabileşte instanţele de judecată, organizează armata şi forţele de poliţie ş.a.). Practic, statul este îndreptăţit sau are vocaţia de a-şi stabili obiectivele, competenţa, în exercitarea puterii publice şi a mijloacelor pe care le consideră necesare şi potrivite pentru realizarea rolului său în organizarea şi funcţionarea vieţii sociale. Statul poate să facă şi mult şi puţin, este liber să-şi stabilească funcţiile, cu respectarea dispoziţiilor constituţionale şi sub controlul corpului electoral şi al societăţii civile. Niciun alt stat nu poate restrânge sau afecta plenitudinea autorităţii suverane a altui stat, un exemplu, în acest sens, poate fi dreptul statelor suverane de a recunoaşte alte state sau de a colabora cu acestea[2]. 25

În ceea ce priveşte exclusivitatea, este general admis că pe teritoriul său, statul exercită în mod liber întreaga sa autoritate, fiind exclusă, aşadar, intervenţia sau amestecul altui stat. Este adevărat că principiul exclusivităţii competenţelor statului suveran pe teritoriul său, suferă o serie de atingeri stabilite cel mai adesea prin tratate internaţionale. Un stat suveran are însă dreptul să accepte o diminuare a suveranităţii sale (de exemplu: un stat care are instalaţii nucleare acceptă o inspecţie a instalaţiilor sale sau folosirea acestora de către un alt stat sau de către o organizaţie internaţională; existenţa unor baze militare sau instalaţii militare străine în alte state; Uniunea Europeană impune, prin unele organisme şi mecanisme economico-financiare, diminuarea competenţelor statului asupra propriului său teritoriu). Această „ştirbire" a suveranităţii este, de fapt, o expresie a suveranităţii statului. 26

Statul este liber să nu accepte astfel de imixtiuni. Aspectul opozabilităţii este conferit, în primul rând, de legitimitatea şi recunoaşterea internaţională a constituirii unui stat pe un anumit teritoriu. Cu alte cuvinte, un teritoriu poate aparţine unui stat doar în mod legitim şi legal. În plus, legitimitatea şi caracterul legal al ocupării unui teritoriu de către un stat trebuie recunoscute de comunitatea internaţională. Excepţie de la acest principiu sunt rapturile, anexiunile teritoriale, cedările de teritorii sub presiunea sau ameninţarea militară, politică a altor state ş.a.[3] Un astfel de exemplu îl reprezintă Basarabia şi Bucovina de Nord, rupte din trupul României şi anexate prin forţă de Uniunea Sovietică în vara anului 1940. La fel, Transilvania de Nord a fost cedată de România Ungariei, prin Dictatul de la Viena din 30 august 1940. La aceste cesiuni se adaugă cedarea Cadrilaterului în favoarea Bulgariei în septembrie 1940. 27

---

[1] Idem, p. 495.

[2] Suedia a recunoscut recent statul palestinian.

[3] A se vedea, pentru detalii, *P. Reuter*, Droit international publique, P.U.F., Paris, 1976, p. 162-167.

28 Importanța stabilirii teritoriului unui stat implică o delimitare precisă a frontierelor sale. Frontiera apare, așadar, ca o instituție juridică foarte importantă, iar dreptul internațional, care o definește ca o linie și eventual ca o zonă care separă teritoriul unui stat de altul sau la care se limitează atributele suveranității statale[1], prevede diverse tehnici și proceduri de delimitare a acesteia. Aplicarea efectivă a regulilor respective se ciocnește întotdeauna de interesele sau ambițiile statelor. De altfel, existența și traseul frontierelor se află la originea unor numeroase conflicte militare, diplomatice și politice între state[2]. Dacă în cazul statelor cu o vechime mai mare, conflictele de frontieră comportă mai puține aspecte istorice (ele sunt în general acceptate între ele), în ceea ce privește statele noi, acestea sunt confruntate cu probleme de frontieră (a se vedea, în acest sens, harta politică a statelor constituite pe teritoriul fostei R.S.F. Iugoslavia). De asemenea, ultimul război mondial a lăsat nesoluționate unele probleme având o asemenea natură (de exemplu, insulele Kurile ocupate de U.R.S.S. la sfârșitul războiului).

29 În privința statelor africane care și-au declarat independența în anii '60, frontierele între ele au urmat vechile limite administrative stabilite în perioada colonială. Astfel, dacă același teritoriu colonial fusese administrat în trecut de două sau trei puteri coloniale, după declararea independenței au apărut două sau trei state, corespunzător numărului puterilor coloniale, frontierele dintre ele fiind aceleași din perioada colonială. Recunoașterea unei frontiere are consecințe juridice de drept internațional: respectarea integrității teritoriale a statului respectiv.

30 Este o funcție esențială a oricărui stat, consacrată și prin dispoziții constituționale, apărarea integrității propriului teritoriului, cu respectarea normelor dreptului internațional în materie. Tocmai de aceea, în constituții este prevăzut limpede rolul anumitor autorități publice în acest domeniu. Astfel, potrivit art. 92 alin. (1) din Constituție, Președintele României este comandantul forțelor armate și președintele Consiliului Suprem de Apărare a Țării. De asemenea, art. 80 din Constituție prevede că Președintele este garantul integrității teritoriale a României. Respectarea integrității teritoriale a oricărui stat suveran este unul dintre principiile fundamentale ale dreptului internațional. Recunoașterea internațională a statelor este, fără îndoială, un element constitutiv al oricărei noi statalități și presupune, implicit, și recunoașterea teritoriului acelui stat. Teritoriul statal devine în acest mod opozabil tuturor celorlalte state, inclusiv celor care nu au recunoscut încă noua statalitate. Din momentul recunoașterii, orice încălcare a integrității teritoriale a statului în cauză, cade sub incidența principiilor și normelor internaționale referitoare la actele de agresiune.

---

[1] Idem, p. 167. A se vedea și *A. Bolintineanu, A. Năstase*, Drept internațional public, Institutul Român de Studii Internaționale, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1995, p. 47. Art. 2 alin. (1) din O.U.G. nr. 105/2001 precizează că frontiera de stat a României delimitează teritoriul statului român de teritoriul fiecăruia dintre statele vecine și marea teritorială a României de zona contiguă. În plan vertical frontiera de stat delimitează spațiul aerian și subsolul statului român de spațiul aerian și subsolul fiecăruia dintre statele vecine. În privința delimitării frontierei României, O.U.G. nr. 105/2001 precizează că aceasta se stabilește prin lege, în conformitate cu prevederile tratatelor internaționale, convențiilor sau înțelegerilor încheiate de statul român cu statele vecine.

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 52. În legătură cu conflictul între Irak și Kuweit privind frontiera dintre cele două state, a se vedea, pe larg, *A.Y. al Ghunian* (coord.), Kuwait-Iraq Boundary Demarcation. Historical Rights and International Will, Center for Research and Studies on Kuwait, 1994.

Din punct de vedere juridic, întinderea sau configuraţia teritoriului unui stat nu are importanţă sub aspectul care ne interesează. Întins sau mai puţin întins, continental sau insular, teritoriul există ca atare. Configuraţia geografică poate influenţa însă forma statului: unitar sau compus. Evident, un stat al cărui teritoriu este vast (Germania, Franţa, S.U.A., Rusia, China ş.a.) va avea resurse şi posibilităţi superioare de dezvoltare social-economică. Aceasta nu este însă o condiţie absolută. De pildă, Mongolia, deşi are un teritoriu vast şi mari bogăţii naturale, nu a atins un înalt grad de progres economic. În practica internaţională au existat însă totdeauna diferenţieri între marile puteri şi statele mici în ceea ce priveşte admiterea şi respectarea principiului egalităţii între toate statele suverane. Teritoriul are o importanţă vitală pentru stabilirea unei populaţii şi pentru accelerarea procesului de formare a naţiunii şi a sentimentului naţional. În cadrul unor frontiere precise şi sigure, stabilite în legătură cu procesul de formare a unei populaţii, aceasta se va simţi mai ataşată de teritoriul naţional. Stabilirea legitimă a frontierei contribuie la întărirea sentimentului naţional şi la apariţia ideii de patrie[1]. 31

Conştientizarea apartenenţei la un anumit teritoriu, apoi la o anumită patrie duce evident la conştientizarea de sine a naţiunii, la conturarea unor trăsături psiho-sociale ale acesteia, la formarea unei anumite identităţi cu caracter naţional, manifestată prin limba comună, piaţa economică comună, specificitatea dezvoltării economice (oieritul în Anglia a marcat într-o anumită perioadă dezvoltarea industriei în această ţară, comerţul maritim a caracterizat dezvoltarea Greciei în epoca antică, în România, agricultura – cultivarea pământului – a avut un caracter primordial până în vremuri recente), formarea unui anumit arhetip cultural (Horezu, Boian etc.), la naşterea unor aspiraţii politice, formarea unei anumite concepţii privind abordarea relaţiilor cu alte state (se spune, în general, despre germani că sunt o naţiune războinică, dimpotrivă, italienii nu au tradiţii militare solide, românii nu au pornit niciodată războaie de agresiune şi se caracterizează ca un popor paşnic)[2]. 32

Spre deosebire de popoarele sedentare, populaţiile nomade încearcă mai puţin un sentiment naţional şi se raportează pe sine mai puţin la un teritoriu de care s-ar simţi legate printr-o afecţiune psiho-socială. În lume au existat cândva comunităţi naţionale dispersate datorită condiţiilor vitrege ale istoriei. Acestea au luptat pentru dobândirea unui teritoriu identificat cu vatra strămoşească. Exemplul Israelului, care a fost creat ca stat în 1948 este clasic. Aceleaşi revendicări au astăzi kurzii şi palestinienii, printre alţii. 33

În afară de caracteristicile sale politice, economice sau etnice, teritoriul prezintă două mari caracteristici juridice. Astfel, teritoriul unui stat este *indivizibil* şi *inalienabil*. 34

Indivizibilitatea teritoriului semnifică unitatea acestuia. Teritoriul statului este indivizibil în sensul că asupra sa nu se poate exercita concomitent autoritatea mai multor state suverane. Fiind indivizibil, teritoriul statului răspunde unei singure comenzi de putere 35

[1] „A îndepărta pe invadator de pe teritoriul naţional, aceasta este forma elementară a patriotismului, reacţiunea instinctivă şi colectivă a celor invadaţi" (*G. Sofronie*, Principiul naţionalităţilor în tratatele de pace 1919-1920, Ed. Universul, Bucureşti, 1936, p. 17).

[2] „O naţiune nu este o realitate dezrădăcinată, suspendată în aer, ci dimpotrivă, ea poartă legături adânci cu pământul pe care se dezvoltă, cu sângele populaţiei care o compune, cu trecutul şi produsele strămoşilor şi cu viaţa psihică a indivizilor în viaţă" (*D. Gusti*, Ştiinţa naţiunii, în Sociologia Românească, anul II, nr. 2-3/1937).

politică, celei a statului suveran căruia îi aparține. Divizibilitatea teritoriului sub aspectul accesului la exercitarea puterii al mai multor state, este un nonsens, însemnând, practic, dispariția statului al cărui teritoriu a fost astfel divizat.

36 Există o unitate indisolubilă între cele trei elemente constitutive ale statului: populație (națiune), teritoriu și puterea suverană a statului. Autoritatea acestuia nu se poate exercita decât asupra populației și a întregului teritoriu. De aceea teritoriul statului este și indivizibil și inalienabil. Dacă teritoriul statal nu ar avea aceste două caracteristici fundamentale, nici statul nu ar putea exista în plenitudinea funcțiilor sale constituționale. Este esențial ca puterea unui stat să se exercite unitar și fără concurența altor puteri statale pe teritoriul său. Un teritoriu statal considerat divizibil iese cu ușurință din jurisdicția suveranității statului, chiar dacă ar rămâne formal în componența acestuia. Prin jurisdicție înțelegem aici ansamblul de componente statale stabilite prin Constituție și legislația subsecventă acesteia, referitoare la raporturile statului cu teritoriul asupra căruia își exercită suveranitatea. Alta este situația specială a unui stat unitar complex, în care provincii ale acestuia ar beneficia de dreptul de autoguvernare, potrivit regionalismului. Aici se poate vorbi de un anumit paralelism de competențe, deși competențele de autoguvernare se află sub condițiile stabilite de Parlamentul și Guvernul central și nu pot contraveni dispozițiilor constituționale în materie. Provinciile respective se pot desprinde de stat formând, la nevoie o nouă statalitate, dar numai în baza exprimării unei voințe politice referendare a populației respective.

37 Indivizibilitatea teritoriului induce și ideea interdicției fragmentarii acestuia în unități administrativ-teritoriale cu aptitudinea de a fi guvernate, chiar și parțial, prin puterea suverană de comandă a altui stat. Ar fi de neconceput ca în cadrul aceluiași stat să fie competente să-și exercite autoritatea suverană două puteri de stat concurente. Statul își exercită suveranitatea în plenitudinea competențelor sale constituționale asupra tuturor persoanelor și lucrurilor aflate pe teritoriul său. În unitățile administrativ-teritoriale se exercită o putere de comandă de nivel local, recunoscută constituțional și prin legislația subsecventă. Aceste unități administrativ-teritoriale, care dispun numai de autonomie locală – în liniile fixate de Constituție – nu au dreptul să exercite tipuri de activități rezervate exclusiv statului suveran, deoarece altfel ar contraveni caracterului indivizibil al statului consacrat în art. 1 alin. (1) din Constituție.

38 Indivizibilitatea este de tradiție constituțională în România. Constituția din 1866 prevedea inițial în art. 1 că „Principatele-Unite Române, constituie un singur stat indivizibil, sub denumirea de România". Textul a fost modificat la 8 iunie 1884 în următoarea formulare: „Regatul României cu județele sale din dreapta Dunării, constituie un singur stat indivizibil". Adunarea Constituantă din 1866 consacra o realitate politică ce se născuse în momentul alegerii lui Alexandru Ioan Cuza și ca domnitor al Țării Românești la 24 ianuarie 1859 și se încheia cu promulgarea Constituției de către principele Carol I. Utilizarea cuvântului indivizibil raportat la stat avea scopul să fixeze un caracter al statului român pentru a întări, în acest fel, unirea celor două principate românești sub domnia lui Alexandru Ioan Cuza și a slăbi eventualele curente politice antiunioniste. Profesorul C.G. Dissescu spune foarte frumos și direct acest lucru: „cuvântul indivizibil s-a întrebuințat cu scopul de a arăta că Moldova și Valahia, alcătuiesc una și aceeași țară, ca unitate politică și legislativă. Introducerea acestui cuvânt era necesară la o epocă când

unirea dintre cele două state nu era încă definitivă, bine cimentată; în tot cazul, menţinerea lui afirmă încă odată şi mai mult sentimentul naţionalităţii române"[1].

Ca element constitutiv al statului, teritoriul nu poate fi divizat şi înstrăinat altor entităţi 39
statale. Faptul că teritoriul statal este împărţit în unităţi administrativ-teritoriale care se bucură de autonomie locală nu are, în acest sens, nicio relevanţă, întrucât unităţile respective nu sunt opuse statului ca atare. Cu alte cuvinte, în epoca modernă, teritoriul statului nu poate fi divizat în componente teritoriale distincte pentru a fi apoi înstrăinate pentru diferite motive altor entităţi politice. O asemenea înstrăinare ar afecta însăşi suveranitatea statului ca atare.

În ceea ce priveşte opţiunea pentru un anumit model de organizare administrativ-teri- 40
torială trebuie subliniat că aceasta trebuie să fie exclusiv rezultatul manifestării de voinţă a naţiunii respective. Statul îşi exercită suveranitatea şi prerogativele de putere pe întreg teritoriul său, fără amestecul altui stat sau al organizaţiilor internaţionale.

Inalienabilitatea teritoriului întăreşte indivizibilitatea acestuia. Fiind inalienabil, 41
teritoriul nu poate fi înstrăinat altui stat. Aşa cum am arătat deja, în practica internaţională este acceptată ideea modificării frontierelor, dar numai ca expresie a acordului liber exprimat între statele suverane interesate.

În doctrina constituţională exclusivitatea autorităţii statului asupra propriului teritoriu, 42
mai este denumită *impenetrabilitatea* teritoriului, care ar consta în interdicţia ca pe teritoriul unui stat să-şi poată exercita puterea de comandă un alt stat[2]. Cu toate acestea, recent s-a conturat tendinţa ca unor state suverane să li se impună în spiritul Cartei ONU restricţii cu privire la folosirea propriului teritoriu. Astfel, Irakului i s-a impus de către ONU în 1993 o „zonă de excludere aeriană" în propriul teritoriu. În această zonă nu a fost permis accesul navelor aeriene irakiene. Legitimitatea unei asemenea măsuri a fost contestată de Irak la ONU ca un act ce încalcă suveranitatea unui stat independent. Deşi statul exercită o suveranitate deplină asupra teritoriului său, dreptul de proprietate asupra unor componente ale acestuia pot aparţine ca proprietate privată, persoanelor fizice şi juridice, inclusiv statului. Fac parte din proprietatea publică a statului bunurile la care se face referire expresă art. 136 alin. (3) din Constituţie. Cetăţenii străini şi apatrizii pot dobândi, în condiţiile prevăzute în art. 44 alin. (2) din Constituţie dreptul de proprietate privată asupra terenurilor. Ca suveran asupra teritoriului naţional, statul îşi păstrează un drept de comandă asupra acestuia, indiferent de proprietar, în sensul că poate stabili regimul juridic al diferitelor componente ale acestuia.

§2. Inalienabilitatea teritoriului României

Nu toate constituţiile proclamă caracterul inalienabil al teritoriului. Unele dintre ele nici 43
nu se referă expres la teritoriu, conţinând doar dispoziţii privind suveranitatea. Dispoziţiile constituţionale referitoare la inalienabilitatea teritoriului ţin mai mult de situaţii politice concrete din istoria unui stat, în care acestuia i s-au impus prin forţă cesiuni teritoriale sau când integritatea sa teritorială a fost încălcată de alte puteri care şi-au anexat forţat

[1] A se vedea *C.G. Dissescu*, Dreptul constituţional, Ed. Librăriei Socec&Co., Bucureşti, 1915, p. 432-433.

[2] Idem, p. 435.

părţi ale acestuia. României i s-au impus rapturi teritoriale în 1940. Prin conferinţa de pace din 1947, României i s-a impus cedarea Basarabiei şi a nordului Bucovinei Uniunii Sovietice.

44 Proclamarea caracterului inalienabil al teritoriului statului român este o **tradiţie constituţională**, al cărui început datează de la jumătatea secolului al XIX-lea. Este cunoscut că în perioada anterioară, părţi ale teritoriului naţional au fost luate prin forţă de state vecine aflate în război cu Turcia. Basarabia a fost încorporată Imperiului Ţarist în 1812, Bucovina a fost răpită de Austria în 1775, iar Banatul Olteniei a intrat în componenţa Austriei în 1718 pentru două decenii. Sudul Basarabiei a revenit Moldovei prin Tratatul de la Paris din 1856, dar a fost pierdut de România în favoarea Rusiei prin pacea de la Berlin din 1878. Cele două principate româneşti, Moldova şi Ţara Românească, erau considerate, în fapt, în perioada respectivă, teritorii aflate sub suzeranitatea Porţii Otomane, iar principatele nu erau autonome. Dubla unire a celor două principate în ianuarie 1859 sub domnia lui Alexandru Ioan Cuza a deschis calea unor acţiuni politice şi diplomatice ale domnitorului şi ale Guvernului care vizau recunoaşterea autonomiei şi a suveranităţii acestora, inclusiv asupra teritoriului naţional.

45 Una dintre direcţiile de bază ale acţiunilor întreprinse de domnitorul Alexandru Ioan Cuza pentru recunoaşterea dublei uniri şi modernizarea politică şi administrativă a celor două principate româneşti a fost stabilirea unui cadru constituţional care să întărească uniunea personală creată prin voinţa politică internă şi să împiedice în viitor noi cesiuni teritoriale. De aceea, art. 4 din proiectul de Constituţie votat de Comisia Centrală de la Focşani în şedinţa din 9/21 octombrie 1859 prevedea că „Teritoriul României este nealienabil"[1]. Un text identic era prevăzut şi în art. 2 din proiectul de Constituţie întocmit de Consiliul de Stat în 1866, care a stat la baza elaborării Constituţiei din 1866[2]. Textul menţionat a fost preluat în aceeaşi formulare în art. 2 din Constituţia din 1866 şi menţinut în Constituţiile din 1923 şi 1938. Constituţiile din 1948 şi 1952 nu au mai cuprins dispoziţii referitoare la teritoriu. Constituţia din 1965 a revenit la tradiţia constituţională şi a prevăzut din nou în art. 1 că teritoriul României este inalienabil şi indivizibil.

46 Argumentul juridic care stă la baza caracterului inalienabil al teritoriului României este necesitatea de a fixa un instrument constituţional care să împiedice, pe această cale, orice cesiune sau anexare a unor părţi din teritoriul naţional în favoarea altor puteri statale. În condiţiile în care art. 3 alin. (1) din Constituţie prevede inalienabilitatea teritoriului, orice înstrăinare voluntară sau forţată a teritoriului statal ar fi lovită de nulitate, fiind neconstituţională. De altfel, Curtea Constituţională s-a pronunţat prin Decizia nr. 73 din 16 aprilie 1997, în sensul că teritoriul fiind un element constitutiv al statului, inalienabilitatea sa, prevăzută de art. 3 alin. (1) din Constituţie, ţine de exerciţiul suveranităţii naţionale în anumite limite geografice. În virtutea acestui principiu, sunt incompatibile practicile de abandonare a unor teritorii, de pierdere a acestora prin prescripţie, precum şi înstrăinările de teritorii. Teritoriul fiind un element constitutiv al statului, înstrăinarea sa afectează însăşi substanţa caracterului suveran al statului român, proclamată în art. 1 din Constituţie[3]. Aşa

---

[1] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României. Acte şi documente. 1741-1991, ed. 2, op. cit., p. 334.

[2] Idem, p. 403.

[3] M.Of. nr. 75 din 29 aprilie 1997.

cum aprecia profesorul Constantin Dissescu „înstrăinându-se teritoriul, s-ar înstrăina însuşi corpul social român, însăşi suveranitatea. Orice cesiune, fie voluntară, fie forţată, atrage după sine moartea statului[1]". Această concepţie mergea până acolo, încât Constituţia din 1866, revizuită în 1879, interzicea în art. 7 alin. (5) ca străinii să poată dobândi imobile rurale în România. Constituţia din 1923 a menţinut această linie de gândire politică, stabilind în art. 18 că „numai românii şi cei naturalizaţi români pot dobândi cu orice titlu şi deţine imobile rurale în România. Străinii vor avea drept numai la valoarea acestor imobile".

Inalienabilitatea teritoriului nu împiedică construirea unor baze militare străine pe 47
teritoriul românesc, dacă acest lucru este convenit în cadrul angajamentelor internaţionale asumate de România sau al unor acorduri încheiate în acest scop. De asemenea, sediul reprezentanţelor diplomatice străine şi a oficiilor consulare în România este considerat teritoriu al statului respectiv, pe baze de reciprocitate.

În condiţiile statului modern, suveranitatea acestuia asupra propriului teritoriu este 48
o reflecţie formală, comensurată în norme juridice, a puterii suverane a naţiunii asupra teritoriul pe care aceasta s-a format şi pe care s-a organizat politic. Teritoriul statal este un element fizic natural legat indisolubil de naţiune. Pierderea unor părţi din acesta afectează suveranitatea naţiunii ca atare.

Inalienabilitatea teritoriului statal rezultă din faptul că exploatarea şi valorificarea 49
bogăţiilor naturale ale acestuia servesc unui interes general. Micşorarea teritoriului unui stat, indiferent care ar fi cauzele acesteia, afectează grav interesele generale ale naţiunii şi inclusiv, statului ca atare.

Substanţa conceptului de inalienabilitate a teritoriului statal rezidă în principiul 50
suveranităţii naţionale. Potrivit acestui principiu, teritoriul este cadrul fizic pe care s-a format naţiunea şi de aceea aparţine în mod natural şi legitim naţiunii, neputând fi alienat, indiferent prin ce modalitate, altui stat, fără acordul acesteia, exprimat printr-o voinţă politică neviciată[2]. Inalienabilitatea teritorială se explică prin raportul strâns ce există între populaţie şi stat[3]. Recunoaşterea unei populaţii ca naţiune, presupune şi recunoaşterea drepturilor sale suverane asupra întregului teritoriu locuit de aceasta sau pe care este îndrituită să-l revendice legitim, şi de care nu se poate despărţi fără a-şi pierde fiinţa naţională şi spiritul naţional. Statul îşi exercită puterea de comandă, *imperium*, asupra întregii populaţii, dar şi al teritoriului pe care locuieşte aceasta, având obligaţia de a-i apăra integritatea şi interdicţia de a-l înstrăina în afara voinţei naţiunii ca atare. Constituţia din 1866 prevedea în acest sens, în art. 2 că „limitele statului nu pot fi schimbate sau rectificate decât în virtutea unei legi". Textul a fost păstrat în Constituţia din 1923, dar cu o semnificativă schimbare a cuvântului „limite" cu cel de „hotare". Constituţia din 1923 prevedea în art. 2 alin. (2) că „Hotarele Statului nu pot fi schimbate sau rectificate decât în virtutea unei legi". Textul constituţional exprima satisfacţia naţiunii române de a-şi fi întregit hotarele teritoriului strămoşesc şi acordul ei constituţional ca micile şi nesemnificativele rectificări sau schimbări de teritorii să fie operate printr-o lege ordinară.

---

[1] *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 433.

[2] *P. Negulescu*, Drept constituţional român, editat de Alex. Th. Doicescu, Bucureşti, f.a., p. 81.

[3] *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrative, vol. I, Institutul de arte grafice „Eminescu" S.A., Bucureşti, 1929, p. 98.

Necesitatea unor astfel de rectificări minore nu puteau fi determinate decât de cauze naturale cum ar fi modificarea unor cursuri de apă curgătoare ce separa România de alte state vecine, alunecări naturale de teren etc. Era vorba de mici schimbări ale liniei de frontieră, operate tocmai pentru o delimitare mai bună a acestora. Astfel de schimbări sau rectificări minore nu se făceau direct prin lege, ci printr-un acord internațional între România și un stat vecin riveran ce urma să fie ratificat de parlamentele celor două țări.

51 În dezbaterile ce au avut loc în Adunarea Constituantă pe marginea art. 2 alin. (2) din proiectul de Constituție din 1923, s-a propus un amendament potrivit căruia hotarele statului să nu poată fi schimbate sau rectificate „decât în virtutea unei legi votate cu o majoritate de două treimi". Propunerea făcută de deputatul Traian Stănescu, nu a fost admisă[1].

52 Așa cum spunea profesorul Paul Negulescu, principiul inalienabilității trebuie înțeles în sensul că nu se pot stabili drepturi de putere publică în favoarea unei stat străin asupra unei porțiuni din teritoriul statului român[2]. Constituția din 1938 a prevăzut în art. 2 că „Teritoriul României este inalienabil". Într-un comentariu făcut la art. 2 din Constituția din 1938, profesorul George Alexianu aprecia că declararea inalienabilității teritoriului nu ar mai prezenta niciun interes, întrucât chiar „ideea de teritoriu al statului exclude ideea înstrăinării sale"[3].

53 Constituția din 1965 a prevăzut în art. 1 că teritoriul României este inalienabil și indivizibil.

54 Textul constituțional înscris în art. 3 alin. (1) din Legea fundamentală nu răspunde unei probleme practice care ar putea să apară la un moment dat în legătură cu o linie de frontieră sau cu o porțiune din aceasta. Este vorba de **micile rectificări de frontieră** care pot deveni necesare datorită unor evenimente naturale, cum ar fi alunecări ample de teren, eroziuni de lungă durată, aluviuni, schimbarea de la sine a cursului de apă al Prutului sau a șenalului navigabil al Dunării, cutremure puternice, apariția unor ostroave ș.a. Se înțelege că astfel de evenimente naturale nu sunt legate de activități umane. Textul constituțional potrivit căruia „Teritoriul României este inalienabil" împiedică, în principiu, rectificarea frontierei de stat. Prin termenul de **rectificare a frontierei**, înțelegem aici schimbările minore ale graniței, determinate de cauze obiective și naturale, care nu aduc nicio atingere suveranității teritoriale a unui stat. De regulă, astfel de modificări se fac prin acordul celor două state interesate și presupun eventuale compensații, despăgubiri materiale pentru bunurile rămase pe teritoriul cedat etc. Să ne înțelegem: nu este vorba de un schimb de teritorii cu o suprafață relativ întinsă, ceea ce ar presupune, după caz, un schimb de populații, ci de rectificări minore determinate de schimbarea configurației naturale a liniei de demarcație între România și un stat vecin.

55 Constituția din 1866 și cea din 1923 prevedeau, așa cum am arătat, că în astfel de situații linia de frontieră se poate rectifica prin voința legislativă a Parlamentului. Constituția din 1938 nu a mai prevăzut o astfel de posibilitate. Problema rectificării minore a frontierei de stat nu a stat nici în preocupările Adunării Constituante din 1991. În literatura de specialitate s-a spus că stabilirea de către Constituție a principiului inalienabilității

---

[1] *A. Lascarov-Moldovanu, S.D. Ionescu*, op. cit., p. 14.

[2] *P. Negulescu*, Drept constituțional român, editat de Alex. Th. Doicescu, București, f.a., p. 82.

[3] *G. Alexianu*, Principii de drept constituțional, op. cit., p. 6.

teritoriului României duce la consecinţa că, potrivit ei, micile modificări ale frontierei de stat, cerute de anumite împrejurări locale sau prin care se urmăreşte o mai bună delimitate a ei, adică ceea ce în mod obişnuit se desemnează prin noţiunea de „**rectificare de frontiere**" nu se pot efectua decât printr-o modificare a Constituţiei[1]. Autorul la care ne referim, adaugă că din moment ce prin principiul inalienabilităţii teritoriului se consacră pe cale constituţională frontierele de stat actuale, este firesc să se ajungă la concluzia că nicio rectificare a lor nu este posibilă decât tot pe cale constituţională[2].

Faţă de acest punct de vedere, trebuie să precizăm că termenul de „mici modificări 56
ale frontierei de stat" nu a fost folosit nici de Constituţia din 1866, nici de cea din 1923. Cele două constituţii se refereau la „limitele Statului" şi, respectiv, la „hotarele Statului". Ambele termene erau corespondente ale noţiunii de frontieră. Prin urmare, în concepţia Legiuitorului Constituant din 1866 şi 1923, schimbarea sau rectificarea frontierei de stat române se putea face numai prin lege. Opinia exprimată în doctrină, la care deja ne-am referit, nu are o acoperire în textul constituţional în vigoare astăzi, care precizează doar că „frontierele ţării sunt consfinţite prin lege organică". Ce ar împiedica Parlamentul să legifereze printr-o astfel de lege o rectificare de frontieră, de vreme ce este competent să consfinţească frontiera de stat? Oricum, o rectificare a frontierei nu se poate face unilateral. În fond, rectificarea s-ar face printr-o convenţie bilaterală, ratificată de parlamentele celor două ţări interesate. Fiind vorba, însă, doar de mici schimbări sau rectificări, acestea se pot face fără intervenţia forului legislativ.

Soluţia la problema ridicată este dată de Tratatul între România şi Ucraina privind 57
regimul frontierei de stat româno-ucrainene, colaborarea şi asistenţa mutuală în problemele de frontieră, încheiat la 17 iunie 2003 şi ratificat de România prin Legea nr. 93/2004. Art. 1 din tratat prevede că, în cazul în care se va constata existenţa unor modificări obiective ca urmare a unor fenomene naturale care nu sunt legate de activităţi umane, şi care vor face necesară schimbarea coordonatelor deja fixate pentru delimitarea frontierei statale, Comisia mixtă de frontieră va întocmi noi procese-verbale cuprinzând noile coordonate ale liniei de frontieră. Întocmirea unor noi documente privind frontiera de stat nu reprezintă o revizuire a frontierei existente între cele două ţări. Acelaşi tratat prevede în art. 2 alin. (2) că pentru sectoarele apelor de frontieră unde, ca urmare a unor fenomene naturale, s-a modificat configuraţia malurilor sau a albiei acestora, sau se constată schimbări faţă de situaţia existentă la data încheierii documentelor de demarcare în vigoare la data verificării traseului frontierei de stat, se întocmesc noi documente privind traseul liniei de frontieră. Textul adaugă că albia apelor de frontieră nu poate fi modificată în mod unilateral.

România a încheiat un tratat similar şi cu Republica Moldova la 8 noiembrie 2010, 58
ratificat de Parlamentul acestei ţări în 2013. România nu a ratificat încă acest tratat.

§3. Noţiunea juridică de frontieră şi regimul frontierelor

Întrucât teritoriul este unul dintre elementele constitutive ale statului, este firesc ca 59
regimul juridic al delimitării acestuia să fie consfinţit în Constituţie. Numai aceasta are aptitudinea să reglementeze principalele raporturi de putere – domeniu în care se încadrează şi stabilirea limitelor spaţiale de exercitare a autorităţii publice. Prin delimitarea spaţială

[1] *T. Drăganu*, op. cit., p. 199.
[2] Idem, p. 200.

a acesteia, adică a statalității, se urmărește fixarea limitelor geografice de exercitare nu numai a autorității publice și a puterii de comandă a statului, ci și a puterii suverane a națiunii. Așa cum este inadmisibil ca un stat să-și exercite puterea dincolo de limitele spațiale, precis delimitate ale jurisdicției sale, tot astfel nu este permis ca puterea suverană a unei națiuni să se exercite și pe teritoriul altui stat. Aici este, însă, o diferență: cetățenii unui stat au dreptul să voteze pentru alegerea, de pildă, a Parlamentului într-un alt stat, cu condiția de a fi și cetățeni ai statului respectiv. Cât privește noțiunea juridică de frontieră, în doctrină s-a spus că aceasta reprezintă linii reale sau imaginare trasate între diferite puncte de pe glob, care stabilesc limitele teritoriului terestru al diferitelor state ori, în înălțime, ale spațiului lor aerian, sau care delimitează marea teritorială a statelor cu litoral, de marea liberă și între statele vecine[1]. Într-o altă definiție, frontiera este limita juridică în cadrul căreia statul își exercită suveranitatea sa deplină și exclusivă, iar națiunea dreptul său la autodeterminare[2].

60 Delimitarea frontierelor unui stat este astfel în legătură directă cu suveranitatea acestuia, statele vecine lui fiind interesate să stabilească o limită în spațiul terestru și acvatic unde suveranitatea fiecăruia dintre ele încetează, adică devine concurentă cu suveranitatea celuilalt stat. Aceasta este esența delimitării frontierei de stat și cerința demarcării ei cu precizie: să prevină sau să împiedice conflictul între două suveranități statale și naționale. Frontiera dintre două state are, astfel, două scopuri principale: pe de-o parte, să fixeze spațiul geografic al jurisdicției suveranității unui stat și, pe de altă parte, să fixeze un punct, care o dată încălcat de un stat străin să dea naștere dreptului la ripostă politico-militară din partea statului, a cărui frontieră a fost încălcată. Aceasta, deoarece dreptul internațional public consfințește inviolabilitatea frontierelor statale.

61 Dintotdeauna, statele au manifestat o grijă specială pentru stabilirea cu precizie a frontierelor, pentru a se delimita spațial de alte state. Nu este vorba de o izolare, ci de nevoia de stabilire precisă a cadrului teritorial de exercitare a suveranității. În condițiile contemporane, frontierele deși își păstrează funcțiile tradiționale, nu mai prezintă aceiași rigiditate ca în trecut, mai ales într-o Europă în care se admite libertatea deplasării indivizilor. Chiar noțiunea de frontieră se diluează astăzi în condițiile întăririi proceselor de interdependență economică și politică în cadrul Uniunii Europene[3]. Pe de altă parte, sunt state europene dezvoltate economic, care se simt amenințate de pătrunderea imigranților și înăspresc condițiile admiterii acestora pe propriul teritoriu. Controlul frontierelor ridică, astfel, probleme complexe și foarte dificile[4].

62 Constituția României prevede în art. 3 alin. (2) că frontierele țării sunt consfințite prin lege organică, cu respectarea principiilor și celorlalte norme general admise ale dreptului internațional. Nu este vorba de o delimitare unilaterală a frontierelor prin voința legislativă suverană a Parlamentului. În realitate, frontierele se stabilesc prin acordul a două state, direct interesate să-și fixeze atât plenitudinea puterilor lor suverane pe un anumit spațiu terestru și acvatic, cât și limita pe teren a acestei puteri. În cazul unui conflict militar de anvergură și care antrenează mai multe puteri statale, granița dintre două state poate face

---

[1] *R. Miga-Beșteliu*, op. cit., p. 210.

[2] *G. Geamănu*, op. cit., p. 498.

[3] *Ph. Braud*, Sociologie politique, L.G.D.J., Paris, 2000, p. 113.

[4] Ibidem.

obiectul unei conferinţe internaţionale, care între altele va stabili şi linii de frontieră, dacă este cazul. Tot în cazul unor conflicte militare de tip război regional sau mondial, după încheierea unor armistiţii pot fi convenite linii de frontieră provizorii între două state până la încheierea păcii definitive, când se vor fixa noi graniţe sau se va reveni la cele existente înainte de pornirea ostilităţilor. În cazul acestor graniţe provizorii, este vorba mai mult de interdicţia depăşirii cu forţe armate a unor puncte terestre, decât de frontiere politice şi administrative.

Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 105/2001 privind frontiera de stat a României 63
prevede că aceasta „delimitează teritoriul statului român de teritoriul fiecăruia dintre statele vecine şi marea teritorială a României de zona contiguă. În plan vertical, frontiera de stat delimitează spaţiul aerian şi subsolul statului român de spaţiul aerian şi subsolul fiecăruia dintre statele vecine".

Frontiera de stat a României poate avea regim de frontieră internă sau externă [art. 6 64
alin. (1) din O.U.G. nr. 105/2001]. În continuarea prevederilor constituţionale, actul normativ, la care ne-am referit, precizează că frontiera se stabileşte prin lege, în conformitate cu prevederile tratatelor internaţionale, convenţiilor sau înţelegerilor încheiate de statul român cu statele vecine. Este locul aici să precizăm că această operaţiune legislativă nu s-ar putea face printr-o ordonanţă de urgenţă – act normativ adoptat de Guvern având forţa juridică a unei legi organice. De pildă, frontiera statului român cu Ucraina a fost stabilită prin Tratatul privind regimul frontierei de stat dintre cele două ţări, colaborarea şi asistenţa mutuală în problemele de frontieră, prin trimitere directă la tratatul similar anterior, încheiat de România cu fosta URSS.

Linia de frontieră a României este marcată, potrivit O.U.G. nr. 105/2001, de regulă, 65
în teren prin semne de frontieră, ale cărei coordonate topogeodezice sunt prevăzute în documentele de demarcare bilaterale, încheiate de statul român cu statele vecine. Frontiera terestră poate fi naturală (crestele sau piscurile muntoase, ori firul văilor), sau imaginară, în acest caz fiind instalate borne sau alte semne de frontieră. România are şi frontiere fluviale. Pe fluviul Dunărea, linia de frontieră ce separă România de Serbia şi de Bulgaria este linia talvegului, adică locul unde albia fluviului atinge adâncimea cea mai mare (este vorba de un curs de apă navigabilă). Pe cursul apelor de frontieră se pot forma insule şi ostroave noi (de formaţiune nouă) a căror apartenenţă statală urmează a fi determinată, potrivit art. 7 alin. (7) din O.U.G. nr. 105/2001, pe baza înţelegerilor încheiate între statul român şi statul vecin.

Fiecare stat riveran este responsabil pe partea sa de frontieră de luarea tuturor măsurilor 66
pentru întreţinerea culoarului de frontieră şi a fâşiei de protecţie a frontierei de stat. De asemenea, statul român este obligat să asigure executarea pazei şi a controlului trecerii frontierei de stat, scop pentru care se constituie, potrivit O.U.G. nr. 105/2001 o zonă de frontieră a cărei lăţime în interiorul teritoriului naţional, de la linia de frontieră este de 30 de km.

§4. Organizarea administrativ-teritorială a ţării

În orice analiză a organizării administrativ-teritoriale a ţării trebuie să se pornească 67
de la structura de stat unitară a României, consacrată în art. 1 alin. (1) din Constituţie. Caracterul unitar al statului român este deplin compatibil cu delimitarea, teritoriului statal

în unități administrativ-teritoriale potrivit unor criterii ce țin de tradiția administrativă românească, dar și de considerente economice, geografice, demografice și de altă natură. Dintre multiplele aspecte ale organizării administrativ-teritoriale a țării, ce pot fi abordate, în acest comentariu ne limităm atenția la raporturile pe verticală care apar între nivelul central și cel local, cât privește prerogativele de suveranitate statală. România fiind un stat unitar și indivizibil, se înțelege că exercitarea suveranității naționale este raportată la Parlament și de la acesta, printr-o filieră indirectă, la Guvern, ca organism central al administrației publice cu funcția constituțională de organizare a executării legilor.

68 Textul art. 3 alin. (3) din Constituție este oarecum tehnic, limitat la fixarea constituțională a unităților administrativ-teritoriale: comuna, orașul și județul. În fond, acestea sunt forme de organizare administrativă a teritoriului statal și de dispunere a puterii executive în eșaloane cu competență locală distinctă. O primă concluzie se desprinde din conținutul sec al dispoziției constituționale comentate: Parlamentul nu poate fi competent să adauge acestor trei tipuri de organizare administrativ-teritorială, alte forme suplimentare. Este acesta un exemplu al limitării chiar prin textul constituțional a voinței politice legislative a Parlamentului. Singura concesie făcută de Constituție forului legislativ este dreptul acestuia de a aprecia oportunitatea ca unele orașe să fie declarate municipii, fără ca municipiul în sine să formeze o unitate administrativ-teritorială de nivel constituțional.

69 Stabilirea în art. 3 alin. (3) din Constituție a celor trei categorii de unități administrativ-teritoriale este primul pas – repet, cel tehnic – pentru reglementarea de ansamblu a administrației publice existente la nivel local a puterii. Într-un alt text, și anume, art. 120 alin. (1), Constituția prevede că administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și desconcentrării serviciilor publice. Fiecărei unități administrativ-teritoriale îi corespunde un tip de autoritate administrativ-teritorială, potrivit art. 121 din Constituției. Astfel, în comune și orașe funcționează ca autorități administrativ-teritoriale consilii locale și primari, desemnați prin sufragiu universal la care au vocația să participe cetățenii domiciliați în unitățile respective. La nivel județean, este ales un consiliu care are funcția constituțională de a coordona activitatea consiliilor comunale și orășenești din jurisdicția județeană respectivă. Primarii și consiliile locale de la cele trei niveluri de organizare administrativă sunt organisme descentralizate. Acestea se află în tutela administrativă a Guvernului. Tot din raportarea art. 3 alin. (3) din Constituție la art. 120 al Legii fundamentale rezultă și sfera de aplicabilitate a autonomiei locale. Așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, în sensul Constituției noastre, principiul autonomiei locale nu ar putea fi invocat în sprijinul unor eventuale încercări de a se crea unități administrativ-teritoriale care să cuprindă teritoriile mai multor județe, cum a fost în trecut așa numitele „regiuni"[1].

70 Una dintre ideile de bază ale organizării administrative a teritoriului, care decurge din art. 3 alin. (3), este fixarea unui cadru organizatoric pentru realizarea unui echilibru între puterea centrală organizată logic pe criterii de centralizare și control general și puterea locală. Prima rezultă din voința suverană a întregului corp electoral, iar a doua din voința suverană a comunităților locale de cetățeni. Ca esență, cele două tipuri de voință sunt identice, provin de la cetățenii organizați în circumscripții electorale, dar au surse și

[1] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 335.

scopuri diferite, dar nu şi concurente. O putere centralizatoare este la fel de dăunătoare ca şi o fragmentare şi fărâmiţare a acesteia, cu tendinţe centrifuge, mai ales când tendinţele sunt alimentate de scopuri care încalcă caracterele statului român. Într-un stat de drept, puterea de decizie trebuie împărţită în mod echilibrat şi pe criterii obiective între centru şi periferie.

Spuneam mai sus că administraţia publică locală se întemeiază şi pe principiul autonomiei locale. Conceptul autonomiei locale este unul cu semnificaţii diverse. Nu este locul în acest comentariu să analizăm conţinutul juridic al autonomiei locale, substanţa şi întinderea prerogativelor ce le incumbă aceasta, dar şi limitele sale impuse de stat. Această analiză o vom face în comentariul altor dispoziţii constituţionale. Pentru moment, vom spune că regimul de autonomie locală are la bază cunoaşterea mai bună de către unităţile de bază a surselor şi resurselor existente, precum şi a intereselor particulare existente pe plan local, fără ca aceste interese să poată contraveni puterii centralizate a statului unitar şi intereselor generale ale întregii naţiuni, a căror apărare şi realizare cad în sarcina statului. Autonomia locală este, prin urmare, rezultatul unui echilibru între puterea centrală şi cea locală, păstrat în cadrul prescris de Constituţie şi în limitele unităţii naţionale[1]. 71

Aparent, autonomia locală cuprinde mecanisme şi proceduri tehnice, reglementate pe cale normativă. Mi se par mult mai importante aspectele psihosociale şi chiar cele de interes etnic ale înţelegerii autonomiei locale, întrucât pe această bază se reglementează normativ mecanismele de realizare a acesteia. Încă din timpul lucrărilor Adunării Constituante au existat abordări etnice ale acestui concept, care s-au împletit chiar cu negarea caracterului naţional al statului român. Aceste tendinţe rămân în continuare în vervă politică şi în dezbateri publice, tocmai datorită incapacităţii şi slăbiciunii Guvernantului de a contura un mecanism modern, european, dar cu respectarea fermă a cadrului constituţional românesc, de împletire a conducerii centralizate cu regimul de autonomie locală. 72

Art. 2 din Legea administraţiei locale nr. 215/2001, republicată, prevede că administraţia publică în unităţile administrativ-teritoriale se organizează şi funcţionează pe temeiul principiilor descentralizării, autonomiei locale, desconcentrării serviciilor publice, eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale, legalităţii şi al consultării cetăţenilor în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit. 73

Comunele, oraşele şi judeţele, precum şi municipiile sunt, potrivit Legii nr. 215/2001, unităţi administrativ-teritoriale în care se exercită autonomia locală şi în care se organizează şi funcţionează autorităţi ale administraţiei publice (primari şi consilii locale). Legea nr. 215/2001 prevede că unităţile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu personalitate juridică deplină şi patrimoniu propriu. 74

§5. Problema strămutării sau colonizării unor populaţii străine

Trebuie de la început să menţionăm că problema strămutării sau colonizării unor populaţii străine pe teritoriul României nu a fost inclusă în Tezele proiectului de Constituţie. În timpul dezbaterilor pe marginea tezei privind teritoriul României, deputatul Ioan Gavra a propus completarea acesteia cu o nouă formulare: „Sunt excluse federalizarea, colonizarea şi enclavizarea teritoriului României pe criterii etnice şi religioase, precum 75

[1] *M. Văraru*, op. cit., p. 318.

și colonizarea cu populație de seminții străine"[1]. Supusă la vot, această completare a tezei a doua de la Titlul I – Principii fundamentale, a fost respinsă[2]. Propunerea făcută de deputatul Ioan Gavra a fost preluată, însă, după încheierea dezbaterilor pe marginea tezelor pentru Titlul I, de către Comisia constituțională de redactare a proiectului de Constituție și introdusă într-o altă formulare de către aceasta, deja, ca alin. (4) al art. 3 al proiectului[3]. Textul prevedea că „Pe teritoriul statului român nu pot fi strămutate populații străine". În dezbaterile Comisiei pe marginea art. 3 din proiectul de Constituție, înainte ca aceasta să-și întocmească raportul, s-a propus, mai întâi, eliminarea alin. (4) pe motiv că textul „este confuz, iar în dezbateri propunerea a fost respinsă de Adunarea Constituantă"[4]. Interesantă este motivația Comisiei de redactare a proiectului de Constituție pentru respingerea propunerii de eliminare a alineatului respectiv făcută de senatorul Hosszu Zoltan: „Dimpotrivă, – a obiectat Comisia – prevederile de acest gen au o puternică tradiție în România. A se vedea art. 3 – Constituția din 1866 și, respectiv, Constituția din 1923. Este un *text-obstacol* față de eventualele asemenea tendințe arbitrare, contrare suveranității și intereselor poporului român"[5].

76 În Comisie, senatorul Ionel Șt. Alexandru a propus un amendament de completare a alin. (4) al art. 3 din proiectul Constituției, prin care interdicției de strămutare i-a adăugat și interdicția de colonizare. Acest amendament a fost respins inițial de Comisie, cu motivarea că „Termenul colonizare a fost folosit de Constituția din 1866 și de cea din 1923, deoarece pericolul pentru perioada respectivă era cel al colonizării[6]. Acum pericolul este cel al strămutării unor populații străine, colonizarea devenind desuetă"[7]. Cum era de așteptat, Comisia a evitat să explice cum „asemenea tendințe arbitrare" sunt „contrare suveranității și intereselor poporului român". Comisia nu a explicat nici în ce ar consta „pericolul strămutării unor populații străine" pe teritoriul românesc. Omisiunea Comisiei nu era neapărat deliberată. Era mai curând vorba de reminiscențele unei concepții desuete, mai degrabă ideologice și mai puțin științifice. Este adevărat că regimul feudal de colonizare a unor teritorii etnic românești, urmat de infiltrări conjuncturale și masive de populații străine în diferite zone ale țării, inclusiv în secolul al XVIII-lea și al XIX-lea, au avut ca urmare și fenomene de diluare a populației românești din zonele respective, prin aglomerarea unor ținuturi cu grupuri compacte de secui, unguri, ceangăi, sași și șvabi, ruteni, sârbi, bulgari, găgăuzi etc.[8] Această realitate a avut, însă, și urmări extrem de pozitive pentru statul român. Astăzi, într-o Europă modernă și complet democratică nu se mai poate vorbi de strămutare și colonizare în termeni de „pericol" etnic sau demografic.

---

[1] Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 73.

[2] Idem, p. 96.

[3] Idem, p. 111.

[4] Propunerea de eliminare a fost făcută de senatorul Hosszu Zoltan, membru al grupului parlamentar al UDMR. A se vedea Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 116.

[5] Idem, p. 116.

[6] Menționăm aici că din dezbaterile Constituantei din 1866 pe marginea proiectului de Constituție publicate în 1883 de Alexandru Pencovici, directorul Monitorului Oficial, nu rezultă că vreun membru al Constituantei s-ar fi referit la „pericolul strămutării" sau la „pericolul colonizării".

[7] Ibidem.

[8] A se vedea, pentru detalii, *A. Teodorescu*, op. cit., p. 85 și urm.

În fine, în aceeaşi etapă de definitivare a tezelor şi de elaborare a proiectului de Constituţie, deputatul Ioan Cătălin Jamandi a propus o altă completare a alin. (4) a art. 3, în sensul că „nici cetăţenii români nu pot fi strămutaţi forţat pe teritoriul altor state sau dintr-o zonă în alta a ţării"[1]. Nici această propunere nu a întrunit acordul Comisiei constituţionale. 77

În dezbaterile Constituantei pe marginea alin. (4) al art. 3 (introdus din iniţiativa Comisiei constituţionale în ciuda votului negativ de a fi inserat în Teze) s-au purtat discuţii animate. Senatorul Hosszu Zoltan şi deputatul Mihai Carp au propus argumentat eliminarea din proiectul de Constituţie a întregului alineat (4). O opinie contrară a exprimat deputatul Constantin Sorescu, care a susţinut că prevederea respectivă „izvorăşte dintr-o experienţă dureroasă a poporului român. Cei ce au vrut să-i nimicească fiinţa etnică au întrebuinţat pe lângă alte metode şi colonizarea ori strămutarea de populaţii străine pe pământul lui strămoşesc... Mai mult, există un prag până la care intruziunea de populaţii străine este acceptabilă, stimulatoare chiar pentru identitatea poporului în rol de gazdă şi dincolo de care i-o pune în pericol. Este o concluzie veche a etnologiei pe care Occidentul a autorizat-o recent, sub presiunea valurilor tot mai ameninţătoare ale emigranţilor .... Constituţia României trebuie să prevină asupra tuturor primejdiilor care-i pot ameninţa caracterul de stat naţional, suveran şi independent, unitar şi indivizibil"[2]. 78

Propunerea de eliminare a alin. (4) a fost respinsă. În schimb, amendamentul propus de deputatul Ionel Şt. Alexandru a fost admis, astfel încât textul respectiv a fost adoptat de Adunarea Constituantă în următoarea formulare: *„(4) Pe teritoriul statului român nu pot fi strămutate sau colonizate populaţii străine"*. 79

Din dezbaterile parlamentare care au avut loc în Adunarea Constituantă pe marginea textului comentat, rezultă două aspecte privind oportunitatea şi justificarea introducerii sale în conţinutul Constituţiei: 80

a) reglementarea interdicţiei colonizării teritoriului României cu populaţii străine este de tradiţie constituţională; 81

b) interdicţia constituţională este o stavilă în calea unei migraţii de amploare a unei populaţii străine care şi-ar găsi un spaţiu de convieţuire alături de cetăţenii români pe teritoriul naţional. 82

Aşa cum a apreciat Comisia constituţională de elaborare a proiectului de Constituţie, am fi în prezenţa unui un „text-obstacol" faţă de eventualele tendinţe arbitrare, contrare suveranităţii şi intereselor poporului român. Precizăm, însă, că motivaţia Comisiei pentru includerea textului menţionat ca alineat final la art. 3 se referea doar la strămutare, nu şi la colonizare, Comisia nereferindu-se la această problemă. 83

Pentru a înţelege mai bine conţinutul art. 3 alin. (4) şi, mai ales, raţiunea legiuitorilor constituanţi pentru includerea lui în textul Constituţiei, ar fi necesar să analizăm care a fost intenţia Adunării Constituante în 1866 când a legiferat textul „Teritoriul României nu se poate coloniza cu populaţiuni de gintă străină"[3]. Trebuie precizat că interdicţia de colonizare a teritoriului României nu a figurat în proiectul de Constituţie întocmit de Consiliul de Stat şi acceptat de Guvern, care a fost apoi transmis Adunării Elective spre 84

[1] Ibidem. Între timp, senatorul Valentin Vasilescu şi-a retras amendamentul.

[2] Idem, p. 147.

[3] Textul respectiv va fi preluat şi în Constituţiile din 1923 şi 1938.

dezbatere și adoptare la 1 mai 1866[1]. Nici în forma modificată de Comitetul delegaților a proiectului de Constituție nu a figurat această interdicție[2]. Interdicția a fost propusă în cadrul dezbaterilor Constituantei la inițiativa deputatului Lupașcu sub forma art. 3 al proiectului de Constituție. Textul avea următorul cuprins: „Art. 3. Teritoriul român nu se poate coloniza cu populațiuni de gintă străină"[3]. Amendamentul fusese propus și în Comitetul delegaților care a examinat proiectul de Constituție depus de primul ministru Ioan Ghica și a fost acceptat în principiu de majoritatea membrilor acestuia.

85 În dezbaterile Constituantei s-a spus că prin colonizare „se înțelege admiterea unui mare număr de străini într-o țară, cu niște condițiuni prin care li se face de către guvern o situațiune excepțională (deosebită – *n.n.*) de aceea care este făcută locuitorilor acelei țări"[4]. Pe marginea aceleași propuneri, deputatul Aristide Pascal, raportor asupra proiectului de Constituție, a mai precizat că nici nu „putem presupune că s-ar aduce colonii străine care să aibă o situație diferită de cea pe care o au românii, să aibă drepturi diferite de cele ale românilor"[5]. Așadar, colonizarea era privită în epocă, ca o acceptare de către Guvern, cu aprobarea Adunării Elective, a așezării organizate pe teritoriul României, de tip contractual, a unei populații străine, care urma să beneficieze de un statut special, diferit de condiția juridică a cetățenilor români.

86 Legiuitorii constituanți de la 1866 nu au dezbătut problema colonizării în mod abstract, ci prin prisma interdicției reglementată și în Codul civil de la acea vreme, ca populația colonizată să poată cumpăra terenuri agricole în condițiile în care cu doi ani în urmă se legiferase reforma agrară. Venirea în țară în mod individual a unui număr mic de străini de religie creștină, și cumpărarea ori închirierea de către aceștia a unor proprietăți rurale, în vederea cultivării nu era socotită colonizare și nici o amenințare de natură economică și socială. De altfel, Legea pentru reglementarea proprietății rurale din 15 august 1864 permitea dobândirea doar de către săteni sau cultivatorii săteni a acestor imobile, deci, implicit, erau excluși străinii[6]. În cele din urmă, amendamentul deputatului Lupașcu a fost admis. Iată și considerentele doctrinare ale profesorului Constantin Dissescu în legătură cu textul art. 3 din Constituția din 1866: „Chestiunea colonizării – scria acesta în 1915 – este în legătură cu legea rurală – cu împroprietărirea țăranilor – cu dreptul străinilor de a dobândi imobile rurale, drept interzis prin art. 7 §5 din Constituție (este vorba de Constituția din 1866 cu modificarea art. 7 făcută prin revizuirea din 1879 – *n.n.*)[7]. Cuvântul colonizare are diferite sensuri: colonizarea este fondarea orașelor sau grupurilor sociale depărtate de metropolă și separate de ele (...) Constituțiunea, considerând pericolul ce ar rezulta fatalmente din prezența unui puternic element străin în țară (...) a dispus că nu se pot aduce coloniști de gintă străină (...). În spiritul Constituției este de a opri pe guvern

[1] *Al. Pencovici*, op. cit., p. 1.

[2] Idem, p. 34.

[3] Idem, p. 73.

[4] Idem, p. 74.

[5] Ibidem.

[6] A se vedea Legea pentru reglementarea proprietății rurale în *C. Hamangiu*, Codul general al României. Vol. II. Viața Românească, Librăria Alcalay, București, p. 94-101.

[7] Art. 7 §5 din Constituția din 1866 revizuită în 1879, prevedea că numai românii sau cei naturalizați români pot dobândi imobile rurale în România (a se vedea M.Of. nr. 232 din 13 octombrie 1879).

să aducă străini într-un oarecare număr în condiţiuni deosebite de ale românilor (...). Constituţia opreşte acea colonizare care constă în aproprierea şi cultura pământului, făcută fără spirit de întoarcere şi care s-ar găsi în condiţiuni excepţionale, cum au fost coloniile bulgare din Basarabia"[1]. Acelaşi autor menţiona că „sunt colonişti grupurile compacte, care aduc cu ele elementele unei noi civilizaţiuni, în scop de a semăna germenul unei naţionalităţi independente"[2].

Mai târziu, Legea pentru regularea proprietăţii imobiliare în Dobrogea, din 3 aprilie 87
1882, cu modificările ulterioare, prevedea în art. 2 că „numai românii pot dobândi proprietatea imobiliară rurală. Românii de origine, care conform art. 9 din Constituţiune pot dobândi recunoaşterea fără stagiu şi printr-un simplu vot al adunărilor, au acelaşi drept[3]".

De remarcat este faptul că până la Constituţia din 1866, niciun alt proiect constituţional 88
nu făcea referire la colonizarea teritoriul românesc[4]. Cu ocazia dezbaterii proiectului Constituţiei din 1923 s-a spus că „prin colonizare nu se înţelege decât colonizările de străini în statul român, nu colonizări care se fac în sensul legii agrare, ca un număr de ţărani, de exemplu, să fie duşi în altă parte a ţării. Aici este vorba de o colonizare de străini pe teritoriul statului român[5]". Iată că în 1923 termenul de colonizare era luat în sensul real, nu legat neapărat de interdicţia străinilor de a dobândi imobile rurale.

Profesorul Paul Negulescu merge pe aceeaşi linie de gândire cu cea a profesorului 89
Constantin Dissescu şi apreciază în legătură cu dispoziţia cuprinsă în art. 3 din Constituţia din 1923, referitoare la interdicţia colonizării că, odată „cu formarea statului român modern, nu se mai poate vorbi de asemenea colonizări"[6]. Constituţia din 1938 a înlocuit în art. 3 sintagma „gintă străină" folosită de Constituţiile din 1866 şi 1923, cu termenul de „seminţie străină", pentru a se înţelege că ar fi vorba de origine etnică. Cu alte cuvinte, în concepţia Legiuitorului Constituant din 1938, colonizarea era posibilă pentru grupuri de români aflaţi în cuprinsul unor ţări învecinate care s-ar simţi atraşi de teritoriul românesc. Profesorul Paul Negulescu aprecia că prin această schimbare de termeni s-a înţeles să se oprească îngrămădirea în mase compacte a unor populaţiuni de origine străină într-o

---

[1] *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 436-437.

[2] Idem, p. 437.

[3] *C. Hamangiu*, Codul general al României. Legi uzuale. vol. II, Librăria Alcalay, Bucureşti, p. 455. Legea prevedea în art. 9 că „emigranţii care au părăsit locurile lor pot reclama pământul lor, fiind verificate şi admise, ministerul domeniilor îi va pune în posesiune pe cale administrativă, întrucât ei au reclamat şi s-au restabilit cu familiile la căminele lor, în termen de un an de la promulgarea acestei legi. Nu au acest drept coloniştii care au avut concesiuni de pământ în Dobrogea în virtutea legii otomane din 1 Redjep 1272. Emigranţii reîntorşi nu pot vinde pământurile recăpătate decât în limitele art. 30 al legii de faţă".

[4] Între 1859-1860 populaţia Principatelor era de 4.424.961 de persoane, cu tendinţă de sporire naturală şi prin imigrări. În 1864 înregistrase un excedent al intrărilor în ţară de 24.389 persoane, anul următor, excedentul fiind de 23.813 persoane. Majoritatea imigranţilor erau români din provinciile învecinate în acea vreme statului român. Printre imigranţi erau evrei care s-au stabilit îndeosebi în Moldova, maghiari şi secui, germani şi saşi. Circa 80% din populaţia ţării era reprezentată de români (datele sunt preluate din lucrarea editată de Academia Română, Istoria românilor. vol. VII, Tomul I. Constituirea României moderne (1821-1878), Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2003, p. 596).

[5] *A. Lascarov-Moldovanu, S.D. Ionescu*, op. cit., p. 15.

[6] *P. Negulescu*, Curs de drept constituţional român, editat de Alex. Th. Doicescu, Bucureşti, p. 276-277.

anumită regiune a ţării, căci, desigur, Constituantul nu s-a gândit la colonizări propriu-zise, întrucât ţara este suficient populată[1].

90 În comentariul făcut art. 3 din Constituţia din 1938, George Alexianu arăta că „în vederea menţinerii caracterului de stat naţional, Constituţia înscrie în art. 3 interzicerea colonizării teritoriului cu populaţiuni de seminţii străine". Acest text nu are corespondent în Constituţia Belgiei şi a fost înscris la noi pentru a face să înceteze vechiul sistem al colonizărilor, care, practicat mai departe ar fi putut constitui un pericol pentru neamul nostru"[2]. În continuare, profesorul Alexianu aprecia că în lumina art. 3 din Constituţia din 1938, prin colonizare trebuie să înţelegem introducerea unei populaţii străine în masă, iar nicidecum introducerea străinilor în mod individual, fapt care este îngăduit de Constituţie, respectându-se legislaţia internă privind ordinea publică şi siguranţa statului[3]. Se menţiona, de asemenea, că textul constituţional nu interzice colonizarea ţării cu populaţie românească[4].

91 Revenind la concepţia Adunării Constituante din 1991, dorim să menţionăm că în legătură cu celălalt aspect al oportunităţii interdicţiei constituţionale de strămutare sau colonizare pe teritoriul statului român a unor populaţii străine, după 1991, problema este departe de a fi clarificată. Este evident că atât strămutarea, cât şi colonizarea presupun intervenţia directă, activă a autorităţilor române. Nu avem aici în vedere regimul refugiaţilor sau cel al azilanţilor, nici intrarea şi solicitarea individuală a rezidenţei pe teritoriul românesc a unui număr, chiar însemnat de persoane străine, cu diferite cetăţenii. Deja în România locuiesc statornic grupuri numeroase de persoane vorbitoare de limbă chineză, arabă, turcă etc., care la un moment dat ar putea constitui ceea ce numeric poate fi astăzi considerată o minoritate naţională[5]. Acestora nu li se aplică prevederile art. 3 alin. (4) din Constituţie, deşi suntem în prezenţa unor populaţii străine, în viitor destul de numeroase, care s-au stabilit cu acordul autorităţilor pe teritoriul românesc.

92 Pentru înţelesul termenilor de strămutare şi colonizare apelăm la vocabularul obişnuit, fără a arăta aici explicaţiile de dicţionar date în lucrările de specialitate în domeniul lingvistic. Referitor, însă, la termenul de strămutare, spunem doar că acesta s-ar raporta, dacă nu ar opera interdicţia constituţională din art. 3 alin. (4), doar cetăţenilor români, nu şi străinilor. Termenul de „populaţii străine" are semnificaţia de persoane care nu au cetăţenia română.

93 Problema strămutării de populaţie s-a mai pus în România în perioada contemporană. Menţionăm aici doar strămutarea unei părţi din populaţia românească din Basarabia după 20 iunie 1940, când această provincie istorică românească a fost încorporată ultimativ de Uniunea Sovietică. De asemenea, există încă în memoria colectivă decizia Guvernului român din 1945 impusă de forţele de ocupaţie militară sovietice, de strămutare, de fapt, de

---

[1] *P. Negulescu*, Principiile fundamentale ale Constituţiei din 27 februarie 1938, Atelierele Zanet Corlăţeanu, Bucureşti, 1939, p. 20.

[2] *G. Alexianu*, Principii de drept constituţional, op. cit., p. 7.

[3] Ibidem.

[4] Ibidem.

[5] Pentru problema „noilor minorităţi" în ţara noastră, a se vedea *I. Diaconu*, 10 ani de la intrarea în vigoare a Convenţiei-cadru pentru protecţia minorităţilor naţionale şi minorităţile din Europa. Experienţa României, în Revista Română de Drept Internaţional nr. 6/2008, p. 141-147.

deportare forţată a populaţiei civile de etnie germană („toţi bărbaţii cu vârstele cuprinse între 17 şi 45 de ani şi toate femeile cu vârste între 18 şi 30 de ani", cu unele excepţii datorate unor cauze obiective) în Uniunea Sovietică. Alţi etnici germani au fost strămutaţi în zona Bărăganului.

În opinia noastră, nu intră în conceptul de strămutare folosit în art. 3 alin. (4) din Constituţie atragerea ocupaţională a unor grupuri de persoane, consistente numeric, dintr-o zonă a ţării în alta, chiar dacă acestea s-ar stabili statornic în zona în care au fost atrase. 94

Dincolo de comentariile făcute pe marginea art. 3 alin. (4), o întrebare persistă: mai este astăzi necesar acest text constituţional? Punem această întrebare şi faţă de afirmaţia categorică a Comisiei constituţionale de redactare a proiectului de Constituţie, potrivit căreia în acest alineat ar fi vorba de un „text-obstacol". Cu alte cuvinte, Comisia s-a antepronunţat împotriva oricăror acte de strămutare şi colonizare pe teritoriul României a unor populaţii străine. Termenul de populaţie străină indică faptul că ar fi vorba de un grup numeros de persoane cu trăsături etnice distincte, pentru că altfel nu am utiliza termenul de populaţie, ci de persoane. De asemenea, ar fi vorba de persoane care nu au cetăţenia română. Ar mai trebui spus că în înţelesul art. 3 alin. (4) din Constituţie, strămutarea sau colonizarea ar presupune înfăptuirea acestora într-o perioadă relativ scurtă de vreme şi în grupuri compacte. Spun acest lucru, deoarece în ultimele două decenii, aşa cum am mai arătat, s-a stabilit în România un număr relativ mare de străini, care în timp pot aspira la statutul de populaţie. Mai este un aspect: de ce să împiedicăm, printr-o interdicţie constituţională, atragerea unor grupuri de români din Banatul sârbesc, din Balcani, Ungaria să opteze pentru a se stabili în ţara de care îi leagă trainice legături etnice, lingvistice, de cultură ş.a.? Am pus această întrebare întrucât asemenea grupuri se pot încadra perfect în termenul de „populaţii străine". 95

Să nu uităm un alt aspect: în timpul conflictului din Transnistria s-au strămutat în alte zone ale Republicii Moldova peste 100.000 de persoane din zona operaţiunilor militare. O situaţie similară s-a înregistrat în fosta Iugoslavie, iar fenomenul poate cuprinde contur în prezent în Ucraina. 96

Nu putem să nu conexăm interdicţia din art. 3 alin. (4), de art. 18 din Constituţie, potrivit căruia *„cetăţenii străini şi apatrizii se bucură de protecţia generală a persoanelor şi a averilor, garantată de Constituţie şi de alte legi"*. Trebuie să facem precizarea că şi această reglementare constituţională este de tradiţie în România. Constituţiile din 1866 şi 1923 prevedeau în art. 11, şi respectiv, art. 9 că „toţi străinii aflători pe pământul României se bucură de protecţiunea dată de legi persoanelor şi averilor în genere". Constituţia din 1991 este un obstacol pentru strămutarea şi colonizarea unor populaţii străine pe teritoriul statului român, dar în art. 18 alin. (1) garantează individual fiecărui străin aflat legal pe teritoriul românesc protecţia generală recunoscută de stat tuturor persoanelor şi averilor acestora. Prin lege specială, statul român stabileşte cadrul legal al intrării şi stabilirii cetăţenilor străini, în mod individual, în ţara noastră (O.U.G. nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România). 97

Art. 4. Unitatea poporului și egalitatea între cetățeni

(1) Statul are ca fundament unitatea poporului român și solidaritatea cetățenilor săi.

(2) România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială.

Lucrări de referință: *M. Balan*, Drept constituțional și instituții politice, Vol. I. Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 95-99; *D.C. Dănișor*, Constituția României comentată. Titlul I, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 148-192; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 70-74, 371-409; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 390-406; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 630-643; *Colectiv*, Constituția României, comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 5-14; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Comentariul art. 1, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1-19.

Studii de specialitate: *C. Ionescu*, O perspectivă constituțională asupra conceptului de identitate etnică, în Dreptul nr. 1/2016; *C. Ionescu*, Comentarii pe marginea art. 4 din Constituția României revizuită, în Pandectele Române nr. 1/2015; *E.M. Nica*, Solidarismul, doctrină de filozofie politică și juridică. Schiță de portret, în Pandectele Române nr. 4/2011.

Corelații legislative: art. 1 alin. (3), art. 2 alin. (1), art. 6 alin. (1), art. 16 alin. (1), art. 32 alin. (3), art. 61 alin. (1), art. 128 alin. (2) din Constituție; Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, republicată (M.Of. nr. 326 din 5 iunie 2013); O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată (M.Of. nr. 166 din 7 martie 2014).

Comentariu

Sumar

§1. Considerații prealabile 94
§2. Conceptul de popor. Perspectivă constituțională 98
§3. Semnificațiile constituționale ale unității poporului român ca fundament politic al statului român 105
§4. Solidaritatea cetățenilor români ca fundament social al statului 110
§5. Patria – concept de drept constituțional? 114
§6. Egalitatea cetățenilor români și criteriile nediscriminării 116
§7. Adaptarea concepției Uniunii Europene asupra solidarității în dreptul constituțional român 117

§1. Considerații prealabile

1 Tezele proiectului de Constituție pentru Titlul I, Principii fundamentale, au prevăzut (în teza 7) că „statul are ca fundament unitatea poporului român, patria comună și indivizibilă a cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie și de apartenență politică, de avere sau de origine socială"[1]. Elementele enunțate în teza citată, au avut ca obiectiv să fixeze linia generală de gândire a Adunării Constituante în ceea ce privește baza ideologică sau conceptuală a reconstrucției teoretice a statului român ca **stat de drept** și a raporturilor sale cu proprii cetățeni. Era absolut necesară

[1] Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 61.

o reconstrucţie teoretică şi practică nu numai a statului, ca organism de organizare şi conducere a societăţii, ci şi a principiilor de organizare şi funcţionare ale sistemului politic românesc, precum şi enunţarea unor principii şi reguli noi ale regimului politic. Trebuiau refăcute, pe o bază nouă, democratică şi modernă raporturile între stat şi comunitatea de cetăţeni. Era nevoie, de asemenea, de introducerea şi impunerea unui nou tip de legitimizare a autorităţii publice destructurate în decembrie 1989, în care rolul activ să îl joace electoratul ca element civic al poporului. Două principii fundamentale intrau în acest joc: principiul suveranităţii şi principiul reprezentativităţii. Ce a lipsit în 1991 Adunării Constituante, a fost, însă, omiterea unui sistem de control din partea cetăţeanului asupra modului de funcţionare a statului, fundamentat în Declaraţia de Independenţă a Statelor Americane, din 4 iulie 1776. Adunarea Constituantă a preluat tacit definiţia democraţiei enunţată de Abraham Lincoln în 1863 şi transpusă în art. 2 din Constituţia Franţei [„Principiul său (al Republicii – *n.n.*) este: guvernarea poporului, de către popor şi pentru popor"], neobservând că acesteia îi lipseşte tocmai elementul de echilibru între stat şi cetăţean: **dreptul cetăţenilor de a controla statul.**

Comisia constituţională pentru elaborarea proiectului de Constituţie a introdus ter- 2
menul de „fundament al statului", construcţie ideologică împrumutată din art. 2 din Constituţia Spaniei[1)], menită să legitimeze existenţa, organizarea şi funcţionarea statului român pe consimţământul cetăţenilor săi, exprimat printr-o unică voinţă politică colectivă, de vreme ce suveranitatea naţională rezidă în popor şi aparţine poporului. Formula utilizată de Comisie era necesară în condiţiile în care statul român a suferit în decembrie 1989 o transformare amplă de regim politic. Sub regimul politic anterior, statul român era redus, ca voinţă politică, la aparatul de partid care îşi subordonase complet structurile statale. Doar formal statul socialist era un „stat al oamenilor muncii", în realitate, era un instrument al deciziilor luate de partidul comunist. Fiind vorba de o schimbare a concepţiei de guvernare, Comisia constituţională a propus ideea de „fundament al statului" cu scopul de a conferi legitimitate civică noului aparat de stat.

Înţelegem termenul de **„fundament al statului"**, în sensul art. 4 alin. (1) din Constituţie, 3
ca sursă sau bază a puterii şi a autorităţii exercitate de stat. Legitimitatea existenţei şi a organizării statului, puterea şi autoritatea exercitate de acesta rezidă în voinţa politică a poporului de a se organiza pe un teritoriu determinat şi a accepta să fie astfel guvernat. În această accepţiune, fundamentul statului nu se confundă cu suveranitatea naţională, care potrivit art. 2 alin. (1) din Legea fundamentală aparţine poporului român. Suveranitatea este latentă dacă nu se exercită activ de popor, din proprie voinţă. Puterea suverană a unui popor poate fi restrânsă de o altă putere statală (de un stat agresor). De pildă, naţiunea poloneză s-a menţinut intactă peste 100 de ani, deşi statul polonez a fost desfiinţat, teritoriul său fiind încorporat de Prusia, Austria şi Rusia. După primul război mondial, Polonia a reapărut ca stat prin manifestarea voinţei politice a naţiunii poloneze. În explicarea fundamentului statului, apelăm, deci, la voinţa politică a naţiunii şi nu la naţiunea ca atare, care rămâne un element constitutiv (fizic) al statului.

Când spunem că „Statul are ca fundament unitatea poporului român", înţelegem că 4
poporul participă la constituirea structurilor de guvernare, cărora le-a stabilit anterior

[1)] Art. 2 din Constituţia Spaniei prevede: „Constituţia se fundamentează pe unitatea indisolubilă a naţiunii spaniole, patria comună şi indivizibilă a tuturor spaniolilor...".

prin Constituţie, principiile de organizare şi funcţionare, precum şi atribuţiile. Legiuitorul Constituant a dorit, astfel, să completeze caracterele statului român, prefigurate în prima teză (stat naţional, suveran şi independent, unitar şi indivizibil), cu un element de filozofie constituţională. Este vorba de un text constatativ care consacră în prima sa parte o realitate politică, dar care nu reglementează raporturi concrete de putere. Această manieră de declaraţie constituţională o regăsim şi în Constituţia din 1965, care a prevăzut în art. 1 că „Republica Socialistă România este un stat al oamenilor muncii de la oraşe şi sate...". Viziunea Constituantului socialist a fost mai amplă: a prevăzut, totodată, în art. 2 alin. (2) că „puterea poporului se întemeiază pe alianţa muncitorească-ţărănească" şi în art. 3 că „în Republica Socialistă România, forţa politică conducătoare a întregii societăţi este Partidul Comunist Român". Iată că şi Constituantul din 1965 a fost preocupat ca şi cel din 1991 să evidenţieze fundamentele statului român, este adevărat, dintr-o altă perspectivă ideologică şi cu o altă motivare politică.

5 Am făcut referire la cele două preocupări comune ale Adunărilor Constituante din 1965 şi, respectiv, din 1991, pentru a scoate în evidenţă existenţa unor constante constituţionale şi de gândire politică, care se repetă de la un ciclu constituţional la altul.

6 Nimeni nu trebuie să-şi închipuie că între cele două tipuri de fundamente politice şi sociale consemnate constituţional în 1965 şi, respectiv, în 1991 s-ar pune semnul egalităţii. Nu. Este vorba de două preocupări identice ca voinţă constituţională, dar diferite ca abordare şi motivare ideologică.

7 Teza amintită formulată de Comisia constituţională este redactată oarecum confuz, deoarece face referire şi la patrie, dar nu o corelează morfologic cu un alt termen utilizat în teza respectivă. Mai logic se înţelege că statul ar putea fi „patria comună şi indivizibilă a cetăţenilor săi". De altfel, în alin. (2) al art. 4 din proiectul de Constituţie se prevedea că „Statul este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetăţenilor săi...". Rezultă o sinonimie forţată, deoarece în limbajul obişnuit, corespondentul noţiunii de patrie (termen fără semnificaţii juridice) este ţara, nu statul, care exprimă o formă de organizare politică şi juridică a unei comunităţi umane pe un teritoriu determinat.

8 În partea a doua a tezei, enunţul este eminamente juridic, întrucât enunţă criteriile constituţionale ale nediscriminării, care au ca scop să întărească garanţia respectării egalităţii depline a tuturor cetăţenilor români fără nicio deosebire. Să amintim aici faptul că şi Constituţia din 1965 enunţase în art. 17 **principiul egalităţii** în drepturi a tuturor cetăţenilor români fără deosebire de naţionalitate, rasă, sex sau religie.

9 În ansamblul său, prima parte a tezei 7 din Titlul I al Constituţiei (Principii fundamentale) pune în evidenţă unitatea consolidată între stat şi popor. Care este natura acestei „unităţi consolidate între stat şi popor"? Întrebarea este firească din două puncte de vedere:

a) în România, alături de români trăiesc minorităţi naţionale, deci ar trebui definit termenul de popor român în sens constituţional, pentru a se cunoaşte natura raporturilor între stat şi popor;

b) imediat după decembrie 1989 s-au făcut declaraţii generale, nesusţinute cu argumente solide şi reale, despre o aşa-zisă omogenizare etnică întreprinsă anterior de statul socialist.

10 Răspunsul este unul singur şi foarte simplu: Adunarea Constituantă a avut în vedere o unitate civică, politică între stat şi popor, acesta fiind perceput în Tezele pentru proiectul de Constituţie ca ansamblu al tuturor cetăţenilor români. În concepţia Comisiei Constituţionale

„unitatea consolidată între stat şi popor", nu putea să aibă semnificaţia unei omogenizări etnice şi nici măcar politice, întrucât, unitatea se forma prin proceduri electorale secrete şi libere, ceea ce excludea din start uniformizarea voinţelor electorale individuale ale celor care participau direct la alegerea autorităţilor reprezentative. În plus, apartenenţa la o minoritate naţională reprezintă libera opţiune a persoanei. Comisia constituţională nu s-a referit la popor ca la un conglomerat etnic, ci a avut în vedere semnificaţia civică a acestuia. Adunarea Constituantă şi-a însuşit această percepţie modernă şi democratică, în consens cu concepţia europeană în materie şi a folosit în mod corect termenul de popor român într-un sens civic, nu etnic[1)].

Această idee nu a fost, însă, înţeleasă corect de către unii membrii ai Adunării 11
Constituante. Astfel, deputatul Ingmar Brandsch din partea grupului minorităţilor naţionale a propus Comisiei constituţionale un amendament de completare a tezei respective, în sensul că statul ar avea ca fundament unitatea poporului român cu minorităţile naţionale[2)]. S-a mutat astfel, centrul de greutate al textului propus de Comisie pe unitatea între poporul român, în înţelesul său etnic – străin concepţiei Adunării Constituante – şi minorităţile naţionale, formulă constituţională periferic relevantă. A susţine că statul ar avea ca fundament unitatea poporului român cu minorităţile naţionale înseamnă, între altele, fragmentarea unei comunităţi umane – înţeleasă exclusiv dintr-o perspectivă politică – în unităţi social-etnice distincte şi cu interese posibil divergente, or, ceea ce vrea să enunţe teza 7 din Titlul I, în concepţia Comisiei constituţionale, este tocmai unitatea de voinţă politică a întregii comunităţi umane trăitoare pe teritoriul României de a consimţi la constituirea structurilor de guvernare şi la funcţionarea democratică a acestora. Printr-un alt amendament s-a propus o altă formulare a tezei la care ne referim, în sensul că „Statul are ca fundament suveranitatea poporului român. Minorităţile naţionale şi etnice sunt factori ai fiinţei sociale"[3)]. În legătură cu aceste amendamente, în alocuţiunea raportorului Comisiei de redactare a proiectului de Constituţie s-a precizat că reformularea tezei 7 – asupra căreia ne referim acum – vizează o contradicţie *in terminis*. Într-adevăr, a spus acesta, „dacă minorităţile naţionale fac parte din poporul român, atunci poporul român nu-şi poate fundamenta unitatea de prietenie cu propriile sale minorităţi. Iar dacă aceste minorităţi nu fac parte din poporul român, unitatea acestuia nu se poate întemeia pe prietenia cu ele[4)]". Logica raportorului, profesorul Ion Deleanu, era corectă. Greşeala sa consta, însă, în faptul că aşeza la baza demonstraţiei sale un sentiment uman irelevant şi mai puţin fiabil dacă îl aplici la raporturi de tip etnic, ca obiectiv de integrare civică. În opinia noastră, „unitatea" între comunităţi etnice este dată de unitatea de interese economice, politice, sociale şi culturale, de unitatea de instrumente utilizate de stat în reglementarea regimului juridic general al comunităţii de cetăţeni, de unitatea şi egalitatea de tratament juridic aplicat fiecărui cetăţean român fără discriminare sau privilegii. Un alt amendament, de data aceasta chiar la proiectul de Constituţie, propus de senatorul Karoly

[1)] Şi alte Constituţii folosesc termenul de popor însoţit de apelativul naţional pentru a defini întreaga comunitate de cetăţeni. Luăm ca referinţă aici doar Constituţia Franţei şi cea a Germaniei, care utilizează conceptul de popor francez şi cel de popor german. În schimb, Constituţia Italiei foloseşte doar termenul de cetăţean şi cel de popor, fără niciun alt apelativ.

[2)] Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 65.

[3)] Idem, p. 88.

[4)] Idem, p. 64-65.

Kiraly, prevedea că „statul are ca fundament unitatea națiunii române cu celelalte naționalități conlocuitoare”[1]. Un amendament identic a fost propus și de deputatul Kozsakar Gabor.

§2. Conceptul de popor. Perspectiva constituțională

12 Dispoziția constituțională înscrisă în art. 4 alin. (1), potrivit căruia *„statul are ca fundament unitatea poporului român și solidaritatea cetățenilor săi”* evocă unul dintre elementele constitutive ale statului, și anume, populația. Sintagma „poporul român” folosită în art. 4 alin. (1) precum și în art. 1 alin. (3), art. 2 alin. (1), art. 61 alin. (1) trebuie corelată cu alți termeni folosiți în Legea fundamentală. Ne referim, astfel, la caracterul național al statului român precum și la termenul de naționalitate [art. 4 alin. (2)], de minoritate națională [art. 6 alin. (1); art. 32 alin. (3) și art. 128 alin. (2)]. De asemenea, în alte texte, Constituția se referă la cetățenii români. Cum fiecare dintre aceşti termeni au definiții și un conținut diferite, va trebui de fiecare dată să fie interpretați potrivit definițiilor din dicționar, dar și în contextul în care sunt folosiți în diferitele texte constituționale.

13 Art. 4 alin. (1) din Constituție nu ridică probleme deosebite de înțelegere. Textul constituțional stabilește legătura politică între stat și proprii cetățeni, subsumată principiului constituțional, potrivit căruia Guvernantul își datorează legitimitatea și autoritatea, precum și forța de dominație și constrângere, consimțământului celor care i se supun. **Statul nu este interesat de identitatea etnică a celor de la care primește prerogativele de suveranitate.** Originea etno-culturală a celor care votează pentru alegerea membrilor Parlamentului și a Președintelui României, precum și a celorlalte autorități reprezentative la nivel local, este irelevantă pentru natura raporturilor între stat și comunitatea de indivizi determinați prin legătura de cetățenie cu statul în cauză. Esențial este ca statul român să fie expresia voinței suverane a poporului. Acesta este sensul pe care Constituția îl dă art. 4 alin. (1).

14 Adunarea Constituantă ar fi putut să omită adăugarea apelativului „român” la termenul de popor, folosit în art. 4 alin. (1) din Constituție. Atunci când Constituția se referă la „unitatea poporului român” are în vedere actul și momentul incipient al puterii statale, sursa autorității statului, adică voința politică a tuturor cetățenilor cu drept de vot. Pentru stat nu contează ascendența etno-culturală a cetățenilor săi cuprinși în lisele electorale. Destinatarul puterii statului nu este individul cu identitatea sa etnică, ci cetățeanul român cu cerințele și așteptările sale sociale. De altfel, și Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție a precizat că termenul de popor, utilizat în art. 4 alin. (1) include și minoritățile naționale[2]. Comisia a apreciat că este, deci semnificativă politic, juridic și moral, ideea de unitatea a poporului, ca fundament al statului[3].

15 Problema apelativului român, adăugat categoriei de popor sau națiune, în diferite acte constituționale românești nu este nouă. De pildă art. 29 din Constituția din 1938 prevedea că „Toate puterile Statului emană de la Națiunea Română”. Formularea a fost criticată

---

[1] Idem, p. 117. Amendamentele au fost respinse de Comisie, precum și de Adunarea Constituantă.

[2] Idem, p. 116.

[3] Curios, Comisia Constituțională a motivat, discutabil, respingerea unui amendament, care propunea eliminarea apelativului „român” din cuprinsul art. 4 alin. (1), cu precizarea că „este nevoie de precizarea poporului român, altfel nu s-ar fi știut despre ce stat este vorba”; a se vedea Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 117.

de profesorul Paul Negulescu, într-o lucrare publicată în 1939, care aprecia că ideea de naţiune, în sistemul art. 29 al noii Constituţii nu trebuia „completată cu aceea de origine etnică"[1]. De altfel, profesorul Negulescu considera că prin semnarea de către guvernul român la 9 decembrie 1919 a Tratatului privind minorităţile, membrii acestora locuind pe teritoriile unite în 1918 cu România „sunt şi cetăţeni români, făcând parte din naţiunea română"[2].

Adunarea Constituantă nu s-a referit la unitatea etnică a românilor. Ar fi absurd dacă 16
statul român nu ar beneficia, pe lângă voinţa politică a românilor etnici, şi de voinţa politică – similară ca natură cu voinţa suverană exprimată de etnicii români – a minorităţilor naţionale. Dacă s-ar face diferenţiere între voinţa politică a românilor etnici şi cea a minorităţilor naţionale, din exprimarea celor două tipuri de voinţă politică, ar rezulta un Guvernant al românilor şi altul, al fiecărei minorităţi naţionale, ceea ce este absurd.

Statul etnic nu există sau nu ar fi viabil. Europa modernă este confruntată în prezent 17
cu modelul de guvernare multiculturală, în care identităţile etno-culturale interferează în permanenţă, obligând statele să-şi reorienteze politicile publice pentru a face faţă valurilor de migraţiune din zone geografice defavorizate sau ameninţate de războaie.

Există o legătură strânsă între primele patru articole din Constituţie. Primul articol 18
pune în evidenţă trăsăturile caracteristice ale statului român şi enunţă, totodată, structura statului, forma de guvernământ şi regimul politic democratic, elemente esenţiale pentru ca statul român contemporan să fie bine configurat sub aspectul identităţii sale naţionale şi politice ca stat de drept, care respectă marile principii ale democraţiei constituţionale, precum şi valorile universale, în care individul-cetăţean este aşezat în centrul sistemului de guvernare ca izvor al puterii şi beneficiar exclusiv al acesteia. Următoarele trei articole surprind şi configurează normativ elementele constitutive ale statului, expuse într-o altă ordine, pe care nu o analizăm aici: puterea suverană, teritoriul şi populaţia.

Referitor la factorul uman – comunitatea de indivizi motivaţi de elemente geografice 19
pe care le stăpânesc legitim şi hotărâţi să se organizeze politic prin voinţă suverană comună într-un stat – există mai mulţi termeni pentru configurarea acestuia, fiecare cu semnificaţii şi implicaţii constituţionale aparte, şi anume: populaţia, poporul şi naţiunea. Fiecare dintre aceştia poate fi definit ca atare. Populaţia este ansamblul persoanelor care trăiesc pe teritoriul statului şi se plasează sub autoritatea acestuia[3]. Definit astfel, termenul de populaţie are mai mult o determinare sociologică decât una juridică. Populaţia unui stat este compusă din cetăţenii acestuia (dintre care mulţi pot locui pe teritoriul altor state), din străini şi apatrizi. Populaţia este legată de prezent, de ceva fluid, care există într-un anumit moment şi care se poate schimba de la sine, oricând, fără intervenţia activă a unui factor instituţional extern. Populaţia nu are trecut şi nu poate avea nici viitor, deoarece nu are decât cerinţe de moment, concrete şi extrem de diverse, care pot fi satisfăcute rapid, pentru a le lua locul altele, la fel de fluide. Între indivizii care alcătuiesc o populaţie nu există decât legături de existenţă cotidiană, strict personale. O populaţie se prezintă sub dimensiuni variabile şi conjuncturale, se schimbă în permanenţă, cel puţin sub aspect

[1] *P. Negulescu*, Principiile fundamentale ale Constituţiei din 27 februarie 1938, Atelierele Zanet Corlăţeanu, Bucureşti, 1939, p. 18.

[2] Ibidem.

[3] *D. Chagnollaud*, Droit constitutionnel contemporain, Sirey, Paris, 1999, p. 9. A se vedea şi *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Armand Colin, Paris, 1999, p. 14.

numeric. Populația nu spune nimic sub aspectul continuității politice, al tradițiilor și voinței suverane ale unui grup uman organizat social. Putem raporta populația unui stat, mai concret, la regimul drepturilor și libertăților garantate prin constituție acesteia.

20 Dacă elementul stabil al populației și legat politic și afectiv de stat – am în vedere exclusiv cetățenii acestuia – nu ridică probleme complexe autorității publice, străinii stabiliți pe teritoriul statului sunt mai puțin asimilabili din punct de vedere civic, religios și mai ales politic. În lumea contemporană se intensifică schimburile economice și culturale între popoare, se înregistrează fluxuri migratoare de dimensiuni intercontinentale. Migrația masivă în unele state dă naștere la dificultăți economice, culturale, sociale și politice pe care guvernanții nu le pot ignora[1].

21 Spre deosebire de populație, categoria sociologică de popor induce cu adevărat ideea de sedentarizare, de continuitate istorică pe un anumit teritoriu, de cultură și viață comună, de trăsături identitare referitoare la rasă, origine etnică, limbă maternă, tradiții, religie, obiceiuri, comportament psihosocial, valori comune etc. Profesorul Paul Negulescu spunea că „oamenii locuind același teritoriu și fiind supuși aceleiași autorități, constituie poporul"[2]. Poporul are aptitudinea și condițiile sociale și politice să devină națiune. Națiunea este deja forma evoluată a unei comunități conștiente de sine și solidară cu ea însăși și, în special, cu organizarea sa politică, sau cu ideea de organizare politică, care trăiește statornic pe un teritoriu determinat și are configurate aspirații, idealuri și obiective pe care și le propune spre realizare în viitor de către generațiile ce vor urma. Tot profesorul Paul Negulescu sublinia că, dacă poporul trăind sub aceeași autoritate are o conștiință comună prin faptul că membrii săi, precum și urmașii lui, au trăit împreună un timp îndelungat pe același teritoriu, suferind diversele influențe și fiind animați de același ideal, nu mai este un simplu popor, ci o națiune[3]. Națiunea are un trecut și, ceea ce este mai important, exprimă în mod hotărât voința de a-și realiza idealurile naționale, aspirațiile legitime într-un viitor comun, pe același teritoriu strămoșesc. Într-o exprimare literară, națiunea își găsește originea în sentimentul de solidaritate care unește indivizii în voința lor de a trăi împreună[4].

22 Atât populația, cât și poporul și națiunea, au semnificații constituționale particulare, după cum fiecare are un statut determinat și bine reglementat în dreptul internațional public. Populația, poporul și națiunea sunt subiecte ale dreptului internațional, fapt care le recunoaște drepturi specifice și intangibile.

23 Poporul este, însă, și principalul subiect de drept constituțional[5]. Capacitatea sa juridică este consfințită chiar în Constituție. Ca atare, nu există un act de recunoaștere a capacității sale juridice. Aceasta este subînțeleasă, deoarece poporul este chiar titularul exclusiv al puterii politice suverane. Într-o formulare constituțională clasică, se spune că „puterea emană de la popor". Art. 3 din Declarația Drepturilor Omului și ale Cetățeanului din 1789 precizează că „principiul suveranității rezidă în mod esențial în națiune".

24 Constituția României aplică acest principiu prevăzând în art. 2 alin. (1) că: *„suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative*

---

[1] *Ph. Braud*, Sociologie politique, L.G.D.J., Paris, 2000, p. 112.

[2] *P. Negulescu*, op. cit., p. 14.

[3] Idem, p. 14-15.

[4] *G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper*, Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1997, p. 27.

[5] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, op. cit., 2008, p. 31.

constituite prin alegeri libere, periodice şi corecte, precum şi prin referendum". Mai mult chiar, Constituţia precizează în acelaşi articol că *„nici un grup şi nici o persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu"*. Legea fundamentală nu se referă în articolul menţionat, în mod concret la **„puterea poporului"**, ci la unul din caracterele esenţiale ale acesteia: caracterul suveran al puterii. Prin urmare, Constituţia nu face o omisiune sau o înlocuire de termeni, ci dimpotrivă, subliniază cel mai important caracter al puterii. Din acest caracter izvorăşte şi trăsătura statului român de stat suveran şi independent.

Există o mare diversitate de accepţiuni teoretice şi definiţii ale noţiunii de popor, fiecare 25
dintre ele adăugând sau omiţând ceva din trăsăturile specifice ale acestuia. Cel mai adesea, autorii fac referire la naţionalitatea acestuia, accentul căzând pe trăsăturile etnice, pe limba maternă, obiceiuri străvechi, pe tradiţii, cultură şi elemente de identificare psihosocială. Fiecare popor trăieşte într-un cadru social şi politic determinat, are o viaţă economică, socială, culturală şi religioasă aparte, este organizat şi disciplinat social prin norme juridice elaborate şi aplicate strict de puterea de stat care îl domină şi constrânge. Emile Durkheim spunea că poporul reprezintă comunitatea ai cărei membrii împărtăşesc aceleaşi tradiţii şi aceleaşi viziuni despre geneza lumii, a societăţii şi a principalelor practici sociale[1].

Nu pot fi înlăturate din dezbaterile teoretice semnificaţiile multiple ale termenilor 26
de popor, naţiune, etnie, întrucât aceste categorii sunt abordate din perspective diferite. Putem vorbi, astfel, de popor ca despre o categorie sociologică şi acesta va avea un anumit conţinut. Acelaşi termen, dacă este abordat din punct de vedere etnic, are un alt conţinut. La fel se petrec lucrurile şi în privinţa naţiunii. De aceea nu există o definiţie a acesteia unanim acceptată. Atunci când îţi place sau îţi convine din pasiune sau din interes partizan să polemizezi de dragul polemicii, utilizezi termenul de popor sau de naţiune (cu apelativul etnic sau nu), într-un sens şi interlocutorul tău foloseşte acelaşi termen, dar în alt sens. Alteori, se inventează naţiuni sau popoare inexistente. Este cazul naţiunii cehoslovace sau al poporului sovietic. Pe de altă parte, există suficiente justificări pentru utilizarea termenului de „popor corsican", popor „basc", popor „breton", deşi Consiliul Constituţional a infirmat în 1991 constituţionalitatea acestuia întrucât contravenea caracterului indivizibil al Republicii franceze şi Constituţiei din 1958, care nu cunoaşte decât poporul francez[2]. Pentru o dezbatere ştiinţifică trebuie să plecăm de la ideea că noţiunile, conceptele sunt instrumente de înţelegere între interlocutori şi nu realităţi concrete[3].

Nu ne interesează în mod deosebit în cuprinsul acestui comentariu perspectiva 27
sociologică a definirii conceptului de popor. Pentru dreptul constituţional poporul are relevanţă, în primul rând, ca sursă primară şi naturală a puterii politice suverane. Puterea rezidă în popor şi nicio altă autoritate sau instituţie politică nu-i poate contesta această calitate şi nu i-o poate confisca. Această interdicţie se extinde asupra tuturor celorlalte popoare şi puteri statale. Pentru dreptul constituţional nu contează structura sau identitatea etnică a poporului, întrucât întregul popor, fără deosebire de naţionalitate sau origine etnică îşi deleagă periodic exerciţiul puterii sale suverane unor autorităţi reprezentative, pe care tot el le alege prin proceduri electorale democratice.

---

[1] *C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), op. cit., p. 440.

[2] A se vedea *D. Turpin*, op. cit., p. 64.

[3] *D. Schnapper*, Comunitatea cetăţenilor. Asupra ideii moderne de naţiune, Ed. Paralela 45, Piteşti, 2004, p. 32.

28 Din punct de vedere al voinței politice, poporul se prezintă ca o unitate, fapt ce nu exclude opțiunile electorale pe criterii etnice. Fiecare cetățean-alegător exprimă o voință electorală similară ca substanță și pe deplin egală cu cea a altor cetățeni-alegători. Acesta este și motivul pentru care Constituția prevede că *„În exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului"* [art. 69 alin. (1)]. Tot Constituția prevede în art. 61 alin. (1) că *„Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român..."*.

29 Există o legătură tematică între prima teză din art. 4 alin. (1) și art. 2 alin. (1) din Constituție. De vreme ce suveranitatea națională aparține poporului român, este absolut firesc ca statul să aibă ca fundament unitatea poporului român. Se observă că în ambele texte constituționale, termenul de popor este utilizat cu apelativul „român". Textul în sine nu are un sens sau conținut naționalist sau șovin. Toți cetățenii români au același statut față de statul român. Această concluzie decurge și din art. 4 alin. (2) raportat la art. 16 alin. (1) din Constituție. Adunarea Constituantă nu a exclus de la exercițiul puterii și de la beneficiile acesteia pe cetățenii români care aparțin altor grupuri etnice. Afirmația făcută aici are un dublu înțeles:

a) minoritățile naționale existente pe teritoriul statului român și supuse autorității acestuia, sunt cuprinse în ceea ce numim „sursa sau izvorul primar și natural al puterii și voinței suverane";

b) minoritățile naționale dețin alături de poporul român puterea politică și o exercită în condiții de deplină egalitate cu toți ceilalți cetățeni ai statului român, cărora le sunt recunoscute drepturile electorale.

30 Atât art. 2 alin. (1), cât și art. 4 alin. (1) din Constituție folosesc termenul de popor român în sensul său civic, care integrează în conținutul său totalitatea cetățenilor români. Când textul constituțional se referă la poporul român, o face și cu respectarea art. 4 alin. (2) din Legea fundamentală care exclude discriminările pe criteriul naționalității și al originii etnice. Această ultimă dispoziție constituțională înlătură o diviziune a cetățenilor români pe cele două criterii, întărind sensul utilizării civice a noțiunii de popor. Din această perspectivă și potrivit logicii textelor constituționale, nu se poate susține că minoritățile naționale ar fi „părți constitutive și entități co-fondatoare ale statului-națiune". Cu ocazia revizuirii Constituției în 2003, Camera Deputaților a respins un amendament la art. 6 din Legea fundamentală, depus de grupul parlamentar al UDMR la propunerea legislativă privind revizuirea Constituției, potrivit căruia „Statul recunoaște și protejează minoritățile naționale, ca fiind comunități naționale minoritare, elemente (factori) constitutive ale statului, cu o identitate etnică, culturală, lingvistică și religioasă proprie, care se integrează în societatea românească, reprezentând o valoare incontestabilă". Amendamentul a fost apoi reiterat la Senat[1]. Ambele Camere legislative l-au respins. Ideea susținută în amendamentul citat nu era nouă. În 1991, în Adunarea Constituantă, deputatul Eckstein Peter Kovacs a susținut că „minoritățile naționale și etnice sunt factori ai ființei statale"[2].

31 Comisia de la Veneția a examinat propunerea legislativă de revizuire a Constituției, inițiată de PSD în 2002, la care grupul parlamentar al UDMR din Camera Deputaților făcuse unele amendamente referitoare la statutul minorităților naționale și a apreciat că

[1] *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, Cum s-a revizuit Constituția României. Procesul de revizuire a Constituției din 1991, Ed. Pământul, Pitești, 2005, p. 127, 129, 261.

[2] Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 88.

«a spune că o „comunitate naţională" este un element constitutiv al statului nu înseamnă, totuşi, nimic atâta timp cât nu s-a definit ce înseamnă o comunitate naţională»[1]. Cu toate acestea, Comisia a apreciat că «promovarea minorităţilor naţionale la rang de „comunităţi naţionale minoritare, elemente constitutive ale Statului", le poate întări poziţia»[2]. Avizul Comisiei este vulnerabil în logica sa. Vulnerabilitatea sau scopul ocult al afirmaţiei Comisiei rezultă şi din faptul că principiul constituţional al egalităţii depline a tuturor cetăţenilor români neagă orice încercare de „întărire a poziţiei" unor grupuri de cetăţeni faţă de altele. Să se fi gândit Comisia la „întărirea poziţiei minorităţilor naţionale" în raporturile formale ale acestora cu statul român? Când vorbim de populaţie ca element constitutiv al statului, nu putem să o structurăm în componente disparate cu voinţe politice diferite (nu ne interesează aici criteriile de separare), pe care să le alăturăm, apoi, într-un conglomerat care să formeze unul dintre elementele constitutive ale unei entităţi statale. Elementul constitutiv al statului trebuie să fie omogen, unitar. Altfel, nu poate să capete această calitate.

Dacă minorităţile naţionale ar putea fi considerate elemente constitutive ale statului român, separate de naţiunea română, ar însemna că ar avea aptitudinea să deţină această calitate, fiecare dintre grupurile etnice existente. Altfel spus, statul român ar avea ca elemente constitutive populaţia etnic românească, plus cele 19 minorităţi naţionale existente în prezent, fără a socoti încercarea de a se impune artificial noi minorităţi naţionale (ceangăi, găgăuzi, macedoneni sau reuteni). Câteva concluzii se pot desprinde din ipoteza lansată de Comisia de la Veneţia: **32**

a) se acordă un sens etnic unui element constitutiv al statului (populaţia), or aceasta trebuie definită exclusiv din punct de vedere civic, politic;

b) se creează diferenţe de importanţă numerică între naţiunea română majoritară şi fiecare dintre minorităţile naţionale. Această diferenţiere induce ideea unor contribuţii diferite la formarea statului român, de care obligatoriu ar trebui să se ţină seama din punct de vedere constituţional;

c) se mută centrul de greutate al statalităţii de la interesele generale, la interese particulare pe criterii etnice, care în anumite condiţii istorice şi politice pot deveni conflictuale[3].

Puterea politică are caracter unitar. Aceasta este o condiţie esenţială pentru stabilitatea politică a statului. Ea este indivizibilă şi inalienabilă, pentru că tot astfel, poporul reprezintă din punct de vedere constituţional o unitate organică în substanţa sa, cu o voinţă unică de a desemna prin vot universal direct organele sale reprezentative. Cetăţenii români nu îşi pot da consimţământul Guvernantului după criterii etnice sau separat pe grupuri etnice. Puterea de stat este şi ea unică şi indivizibilă, deşi ia naştere din voinţe distincte şi chiar divergente electoral. Poporul fiind o unitate indestructibilă, nu poate fi fragmentat în grupuri stabilite în funcţie de apartenenţa etnică. **33**

---

[1] Commision Européene pour democratie par le droit. Avis sur le projet de revision de la Constitution de la Roumanie. Avis no. 169/2001, CDL-AD (2003)4, Strasbourg, le 18 mars, 2003.

[2] Ibidem.

[3] Cu toate acestea, Guvernul a depus la 1 iunie 2005 un Proiect de Lege privind statutul minorităţilor naţionale din România, care prevede în art. 2 că „Minorităţile naţionale sunt recunoscute ca factori constitutivi ai statului român". Guvernul şi-a însuşit, astfel, un punct de vedere neconstituţional, potrivit căruia un element constitutiv al statului – cum este populaţia/naţiunea – ar putea fi divizat în elemente componente cu voinţe politice distincte. Proiectul a fost respins de Senat şi depus la Camera Deputaţilor (Pl-x nr. 502/2005) la data de 26 octombrie 2005.

34 În dezbaterile ce au avut loc în Adunarea Constituantă s-a subliniat că „naţionalităţile conlocuitoare sunt o prezenţă obiectivă în contextul României de astăzi, ca şi în contextul istoric anterior. Existenţa lor, drepturile lor, ocrotirea necesităţilor relative la păstrarea identităţii culturale, lingvistice, religioase şi în alte domenii este o problemă extrem de importantă"[1]. Afirmaţia citată poate fi înţeleasă ca un text conclusiv, de încheiere a unor dezbateri parlamentare aprinse, în legătură cu termenul de stat naţional şi, în general, cu locul minorităţilor naţionale în societatea românească post decembristă.

35 Orice apelativ etnic la termenul de popor va fi controversat, va da naştere la opinii şi poziţii teoretice şi politice divergente, deoarece atinge sensibilităţi aparte. Nu există state cu o populaţie etnică pură. Dar nici nu pot exista state cărora nu li se pot alătura minorităţii naţionale.

36 În vocabularul politic şi de drept constituţional, termenul de popor este utilizat, îndeosebi, legat de exercitarea puterii, or aceasta va fi cu atât mai reprezentativă şi legitimă, cu cât este exprimată de mai mulţi exponenţi. Dacă din întâmplare, într-un stat coexistă alături de naţiune, grupuri mai mult sau mai puţin numeroase de minorităţi naţionale, va exista interesul ca în categoria de popor – în sensul constituţional al cuvântului – să fie incluse şi minorităţile naţionale. Includerea are nu numai sensul de sporire a reprezentativităţii şi legitimităţii puterii, ci şi de atragere efectivă a minorităţilor naţionale la exerciţiul puterii. În rest, trăsăturile identitare se menţin în mod natural. Tocmai atragerea la exercitarea puterii a minorităţilor naţionale – cărora li se recunoaşte calitatea originară de sursă primară a puterii – contribuie la păstrarea identităţii lor etnice şi la înlăturarea cauzelor ce pot genera divergenţe sau conflicte etnice.

37 În fine, accepţiunea constituţională a termenului de popor, ca unitate de voinţă politică exprimată prin opţiuni electorale individuale (care pot fi exclusiv etnice), corespunde perfect caracterului democratic al statului român, consacrat în art. 1 alin. (3) din Constituţie.

38 Din comentariile făcute pe marginea conceptului de popor, abordat din perspectivă constituţională, nu putem ocoli unele aspecte ce ţin de fizionomia psiho-socială a poporului român. Aici avem în vedere perspectiva etno-culturală a poporului român, dar şi pe cea a minorităţilor naţionale, care şi-au împletit identitatea etnică cu cea a românilor etnici. Supun reflecţiei aceste probleme, întrucât Constituţia, al cărui conţinut este elaborat de reprezentanţii în Adunarea Constituantă ai tuturor grupurilor etnice, alături de cei ai naţiunii române, reflectă felul de a fi şi gândi al tuturor acestora. Este edificatoare aprecierea sociologului Dimitrie Gusti făcută în 1922, potrivit căruia Constituţia este „conştiinţa naţională codificată"[2]. Preocuparea legiuitorilor constituanţi de a adopta o Lege fundamentală care să se potrivească ADN-ului politic al poporului român este, însă, mult mai veche. Astfel, în Adunarea Constituantă aleasă în 1866 pentru a da ţării prima Constituţie pământeană, s-a subliniat că „nimeni nu poate să cunoască mai bine care este forma cea mai convenabilă a Constituţiei unei naţiuni, decât naţiunea însăşi"[3]. Raportorul la proiectul de Constituţie, deputatul Aristide Pascal atrăgea atenţia membrilor Adunării

[1] Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 101.

[2] În prezentarea principiilor şi a structurii proiectului de Constituţie, senatorul Antonie Iorgovan, preşedintele Comisiei pentru elaborarea acesteia, a precizat că prin definiţie, Constituţia trebuie să exprime, metaforic vorbind, sufletul fiecărui popor, şi să fie expresia firească a istoriei sale. A se vedea, Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 56.

[3] *Al. Pencovici*, op. cit., p. 23.

Constituante că „trebuie dar, ca noi mandatarii naţiunii să examinăm şi să scrutăm cu maturitate spiritul naţional, voinţa şi tendinţele acestei naţiuni, trebuinţele ei prezente şi viitoare, ţinta ce îşi propune a ajunge, viitorul ce voieşte a-şi prepara, şi să facem o Constituţiune care să poată corespunde la toate necesităţile naţionale prezente şi viitoare"[1].

Ridicăm această problemă pentru că tocmai în momentul exprimării de către popor a 39
voinţei sale suverane în operaţiunile electorale democratice, deci când se forjează fundamentul statului, bazat pe unitatea poporului, calităţile şi defectele acestuia se manifestă cu putere. Nu vom intra în amănunte în acest comentariu teoretic şi practic asupra acestor aspecte, pe care le-am mai tratat cu alte ocazii[2]. Fac doar o recomandare celor care citesc sau aplică Constituţia României, şi în special membrilor Parlamentului şi ai Guvernului, precum şi Preşedintelui României, să zărească în textele constituţionale şi imaginea propriilor lor calităţi şi defecte.

Sunt relevante, în acest sens, câteva aprecieri ale profesorului Paul Negulescu făcute 40
cu prilejul comentării Constituţiei din 1938. Dreptul constituţional, spunea acesta, are caracter ştiinţific, metoda recomandabilă pentru studierea sa „constă în observaţiunea faptelor, în studierea temperamentului poporului; tradiţiunile, psihologia poporului joacă un rol considerabil, căci ne face să înţelegem realităţile vieţii politice şi modul cum se reacţionează sau cum se aplică normele de organizare ale Statului[3].

§3. Semnificaţiile constituţionale ale unităţii poporului român ca fundament politic al statului român

Unitatea poporului român ca fundament al statului semnifică înainte de toate, legătura 41
strânsă între două elemente constitutive ale statului: populaţia şi puterea suverană, reprezentată aici de stat. Intenţia Adunării Constituante din 1991 a fost de a crea un edificiu constituţional, organic în structura sa, care să simbolizeze interacţiunea între statul creat de corpul electoral şi toţi indivizii care pot fi cuprinşi în categoria sociologică de popor. Sigur că pot fi desprinse şi alte semnificaţii juridice din categoria de unitate a poporului român. Se poate spune astfel, că statul român este legitim atâta vreme cât are ca fundament pentru organizarea şi funcţionarea sa, consimţământul propriilor cetăţeni. Jurământul prestat de deputaţi şi senatori potrivit art. 3 din Legea nr. 96/2006, republicată, precum şi jurământul Preşedintelui României prevăzut în art. 82 alin. (2) Constituţie, ca şi cel al membrilor Guvernului, sunt formule solemne care autentifică raporturile între stat – creaţia suverană a naţiunii – şi aceasta din urmă. Unitatea poporului ca fundament al statului nu are relevanţă pentru structura de stat şi forma de guvernământ. Poate exista această unitate, chiar dacă statul român nu ar fi un stat unitar şi nici republică.

În sens constituţional, termenul de „unitate a poporului" înţeleasă ca fundament al 42
statului român, nu are semnificaţia unui conglomerat de elemente individuale (cetăţenii), pe care statul le-ar reuni printr-un liant integrator, cu funcţii de omogenizare şi pierdere a identităţii individuale şi de transformare a tuturor acestora, într-o unitate care ar căpăta rolul unui fundament al statului. Statul, fără populaţia care trăieşte pe teritoriul său, nu

[1] Idem, p. 24.

[2] *C. Ionescu*, Despre valoarea normativă a tradiţiilor democratice ale poporului român şi a idealurilor revoltei populare din decembrie 1989, în Revista de Drept Public, Supliment, 2014.

[3] *P. Negulescu*, op. cit., p. 7.

valorează nimic, dar nu are legături politice și juridice cu poporul ca atare, ci cu fiecare individ-cetățean care intră în compunerea poporului. Poporul nu poate fi departajat, divizat în grupuri distincte și tratat separat pe componente ale sale, pentru că el formează un tot unitar. Dacă s-ar admite ideea destructurării poporului ca unitate, și a posibilității de fragmentare a acestuia pe anumite criterii subiective, ar trebui să admitem că și suveranitatea națională ar putea fi divizibilă. Când spunem că suveranitatea aparține poporului, înțelegem poporul ca un întreg, ca o unitate, care nu își va permite să-și difuzeze puterea suverană unor segmente ale sale. Sintagma „unitatea poporului român" trebuie citită și înțeleasă în sensul că termenul de popor român a fost utilizat de Adunarea Constituantă, ca *demos* și nu ca *ethnos*. Această concluzie decurge chiar din texte constituționale explicite. Astfel, de pildă, art. 1 alin. (3) prevede că România este stat democratic, ceea ce presupune că fiecare cetățean român participă la formarea aparatului de stat prin aceeași procedură instituțional-democratică (sistemul electoral).

43 Dificultatea înțelegerii corecte a termenului de unitate a poporului român pornește de la utilizarea în Legea fundamentală a mai multor termeni fără ca aceștia să fie definiți în mod clar. Art. 4 din Constituție evocă două categorii: „poporul român" și „cetățenii români", care prin inabilitate de exprimare constituțională par să se suprapună. Însăși denumirea marginală a textului constituțional induce această concluzie. Cei doi termeni sunt folosiți în contexte și cu scopuri diferite, ceea ce ar face justificată separarea acestora în două texte distincte. Din aceeași perspectivă trebuie să interpretăm și art. 61 din Constituție, potrivit căruia „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român". În condițiile în care Constituția nu definește termenii de națiune și de minoritate națională și nici termenii de popor sau de patrie, limbajul constituțional trebuie să fie extrem de riguros și de precis pentru a nu da naștere la confuzii etimologice sau la interpretări eronate. Ca și celelalte popoare, poporul român, în conceptualizarea sa etnic-culturală, se caracterizează prin unitatea sa. Nu este vorba însă de o unitate politică, ideologică ș.a., ci de o unitate de factură istorică, etnică, religioasă, lingvistică, culturală, de trăsături psiho-sociale, care se forjează în conștiința de neam. La rândul lor și minoritățile naționale se caracterizează printr-o unitate de aceeași factură, care trebuie respectată. Constituția nu percepe, însă, poporul în această accepție.

44 În concepția Adunării Constituante unitatea poporului ca fundament al statului român trebuie înțeleasă din punctul de vedere al aptitudinii acestuia de a participa direct, prin proceduri electorale la constituirea unor organisme reprezentative. În rest, poporul poate fi divizat pe criterii de partizanat politic, din punct de vedere etnic, religios, sau chiar social, deși continuă să fie perceput în unitatea, ca un fundament al statului român. Este adevărat și faptul că poporul se unește la nevoie în jurul unor interese naționale majore, dar nu despre asta este vorba în art. 4 alin. (1) din Constituție.

45 Dispoziția constituțională potrivit căreia statul român are ca fundament unitatea poporului, are ca efect, între altele, să echilibreze grupurile de interese existente în societate și reprezentate de diferite clase sociale și grupuri socio-profesionale. Toate aceste forțe sociale sunt atrase în condiții de deplină egalitate în zona de influențare și exercitare a puterii. În statul român nu pot fi alimentate sau susținute contradicții sociale, deoarece toate clasele și grupurile sociale au aceeași poziție față de forțele de producție și de avuția națională și în raporturile cu autoritățile publice. Atragem atenția că unitatea poporului

nu înseamnă uniformizare sau omogenizare socială. Fiecare grup socio-economic îşi păstrează particularităţile pentru care s-a constituit, identitatea şi specificitatea proprie, diferită de cea a altora. Nu sunt acceptate avantaje sau privilegii sociale sau de altă natură, egalitatea fiind un principiu fundamental al societăţii româneşti.

În lucrările Adunării Constituante s-a considerat că textul constituţional potrivit 46
căruia „Statul are ca fundament unitatea poporului român" nu este o formulare corectă din punct de vedere teoretic şi ştiinţific. Astfel, deputatul Hosszú Zoltán a subliniat că „statul nu poate avea ca fundament o însuşire a poporului, însuşire incertă, abstractă, discutabilă, şi anume «unitatea»"[1]. Polemica parlamentară iscată de această formulare a fost doar o altă motivaţie pentru susţinerea de către parlamentarii-constituanţi ai UDMR, a inadmisibilităţii introducerii în proiectul de Constituţie a caracterului naţional al statului român. Unitatea poporului „înţeleasă" ca însuşire politică a acestuia nu are nicio legătură cu art. 4 alin. (1) din Constituţie.

Adunarea Constituantă nu putea să aibă în vedere o **„unitate a poporului"** nici în sens 47
ideologic, mai ales în condiţiile garantării unui pluralism politic şi ideologic.

Poporul poate fi simbolic fragmentat după criterii sociale în clase şi grupuri 48
socio-profesionale. Din punct de vedere politic, poporul se divide într-o minoritate aflată la guvernare şi o majoritate aflată pe poziţiile celor guvernaţi. Mai pot fi făcute departajări între populaţia urbană şi cea care locuieşte în zone rurale. Diferenţieri se pot face potrivit activităţilor ocupaţionale sau religiei. Iată, prin urmare, numeroase criterii de departajare a diferitelor segmente ale populaţiei, dar nicio formă de împărţire sectorială a populaţiei nu ameninţă unitatea poporului la care se referă textul constituţional. Poate cea mai complexă fragmentare a poporului are în vedere criteriul apartenenţei etnice. Statul român nu face însă o astfel de departajare, deşi textul Constituţiei se referă distinct la poporul român şi la minorităţile naţionale.

Dacă studiem însă textele care utilizează aceste categorii vom observa, de pildă, că 49
poporul român este perceput, aşa cum am mai arătat, în sens civic, fiind vorba de un termen integrator, care alătură în cadrul exprimării unei voinţe suverane unice elementul etnic românesc cu cetăţenii români aparţinând minorităţilor naţionale. Utilizarea sintagmei minorităţi naţionale urmăreşte acordarea unui regim preferenţial acestora, garantarea dreptului la identitate.

Unitatea poporului nu reprezintă suma aritmetică a diferitelor trăsături ale poporului 50
român, fiind vorba de o unitate integratoare din punctul de vedere al puterii suverane.

Între stat şi poporul român se încheagă o legătură indestructibilă, organică, având 51
rădăcini istorice adânci. Aşa se explică şi patriotismul poporului[2]. În acelaşi timp, întregul edificiu statal se întemeiază pe unitatea poporului. În acest context, suveranitatea naţională nu poate fi restrânsă la poporul român în înţelesul său etnic. Suveranitatea naţională aparţine întregii populaţii, interpretată într-un sens politic, civic şi nu etnic. Întregul text al art. 4 din Constituţie mai are o semnificaţie: textul exprimă intenţia Adunării Constituante de a imprima statului român calitatea de a fi statul tuturor şi al fiecăruia. Având ca fundament unitatea de voinţă politică a fiecărui cetăţean român, statul garantează tuturor cetăţenilor

[1] Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 81.

[2] A se vedea, în acest sens, şi *M. Văraru*, Drept administrativ, Ed. Socec&Co., Bucureşti, 1928, p. 27.

săi un statut juridic de deplină egalitate, fără discriminări în domenii vitale pentru condiția individului într-o societate democratică.

52 Problema fundamentală a raporturilor stat – cetățean, din perspectiva științei politice, este cea a priorității unuia asupra celuilalt. În practica politică a guvernării, un echilibru în aceste raporturi este mai greu de obținut, mai ales în epoca contemporană când statul se confruntă cu provocări majore și chiar cu amenințări de o natură diversă, iar societatea civilă se caracterizează prin interese concurente. În aceste condiții, cetățeanul glisează pe un plan instabil care parcurge conjunctural ruta centralizare – descentralizare. Cetățeanul trebuie să-și subordoneze din impuls personal interesele particulare intereselor generale ale comunității, consolidând astfel bazele societății politice, sau aceasta din urmă, deja constituită prin procedura asocierii colective într-un contract social tacit trebuie să pună pe primul plan interesul individului multiplicat la nivelul colectivității? Nu este ușor să se răspundă la această întrebare. Ca raport social, raportul de putere este în sine conflictual și instabil; este conflictual întrucât opune pe cei guvernați celor care guvernează. Întotdeauna va exista o contradicție între promisiunile electorale – pentru care guvernanții primesc votul electoratului – și politicile realizate de cei care câștigă puterea, până la sfârșitul mandatului acestora. Așa se explică faptul că în democrațiile moderne, electoratul își poate schimba opțiunile politice în funcție de gradul de satisfacere a cerințelor acestuia de către Guvernant. Raportul de putere este instabil, întrucât guvernanții care abuzează de puterea ce li s-a încredințat, pot fi deposedați de aceasta, fie prin proceduri electorale, fie prin revoltă populară.

53 Revoluția franceză de la 1789 a dat naștere unui concept inexistent în vechiul Regim. Ne referim la categoria sociologică de cetățean, aureolat de tripticul egalității, libertății și fraternității. Revoluția bolșevică din 1917 a preluat termenul de cetățean, dar i-a deturnat sensul. În fond, statul comunist și-a subordonat individul, deși constituțional i-a clamat libertatea și s-a autodefinit ca „stat al întregului popor".

54 Dacă analizăm raporturile stat – cetățean din perspectiva conceptului de putere, vom ajunge inevitabil la problema suveranității și, pe un plan mai general, la coexistența suveranității poporului cu cea a statului. Care dintre cele două tipuri de suveranitate este prioritară și, mai ales, care dintre ele se exercită în mod real? Acestei întrebări i se pot asocia alte două: delegarea vremelnică de către popor a exercițiului suveranității sale statului, este răsplătită de acesta prin efortul de a ameliora continuu condiția umană?; beneficiind de putere, statul nu îl uită pe cel care i-a delegat-o vremelnic și sub condiție? Este o consecință naturală a delegării de către națiune a prerogativelor sale de putere, unor autorități direct sau indirect reprezentative, dreptul acesteia de a exercita un control asupra celor mandatați de ea. Scopul delegării puterii este asigurarea siguranței și fericirii tuturor. Atunci când națiunea în calitatea sa de mandant nu este mulțumită de diligențele mandatarului, este în deplin drept să-i revoce acestuia încrederea acordată. Acest drept aparține națiunii și este îndreptățită să-l exercite deopotrivă în raporturile sale cu puterea legislativă și cu puterea executivă[1)].

[1)] John Locke a intuit cu claritate acest raport de condiționare între popor și reprezentanții săi. „Deoarece puterea încredințată pentru a atinge un anumit scop este limitată de acel scop – spunea filozoful englez – ori de câte ori acest scop este în mod evident neglijat sau se acționează contrar lui, încrederea trebuie în mod necesar retrasă, iar puterea pusă înapoi în mâinile celor ce au dat-o, pentru ca ei să o poată ulterior așeza din nou unde vor crede că este cel mai bine pentru siguranța și securitatea lor" (*J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire, op. cit., p. 146).

Răspunsurile la întrebările enunţate demonstrează că pe parcursul unui îndelungat proces istoric, statul şi-a subordonat individul, a pretins că **interesele generale** sunt precumpănitoare, până la sacrificarea celor particulare. Marja de libertate rezervată cetăţeanului, deşi esenţială, nu a fost niciodată suficientă pentru ca acesta să participe cu adevărat la procesul de guvernare. 55

Constituţiile reflectă doar parţial şi în formule juridice încărcate de formalism raporturile stat – cetăţean. De cele mai multe ori, însă, în practica guvernării dispoziţiile de genul „suveranitatea naţională aparţine poporului" nu au întotdeauna un conţinut real. 56

Nici decizia Adunărilor Constituante de a interzice ca vreun grup sau o persoană să poată „exercita suveranitatea în nume propriu" nu este încununată de un succes remarcabil. Odată ce au fost aleşi sau numiţi într-o funcţie sau demnitate publică, reprezentanţii poporului, într-o considerabilă majoritate, preiau suveranitatea pe seama lor şi o exercită fie în interesul partizan al partidelor politice cărora le aparţin, fie al lor personal, ceea ce are ca urmare convertirea legitimă a raporturilor stat – cetăţean, în raporturi stat – partide politice. 57

Pentru o societate aflată în proces de restructurare a fundamentelor sale politice potrivit principiilor democraţiei liberale, aşa cum este încă România, definirea corectă şi reală a raporturilor stat – cetăţean şi, mai ales, asigurarea funcţionalităţii democratice a acestora reprezintă o cerinţă şi constituie o condiţie esenţială a bunei guvernări. 58

Limitarea puterii ca noţiune şi practică politică în contextul raporturilor stat – cetăţean, este posibilă numai în democraţia reprezentativă, şi de aceea este strâns legată de aceasta. Numai acest tip de democraţie presupune ca posibilitate, limitarea puterii autorităţilor publice şi controlul reciproc al acestora. Am văzut că una dintre modalităţile de înfăptuire a unităţii poporului, ca fundament al statului, constă în participarea corpului electoral la alegerea membrilor Parlamentului, a Preşedintelui României, precum şi a primarilor şi consiliilor locale. Ce s-ar întâmpla, însă, dacă prin absurd, o mare parte din numărul cetăţenilor români nu s-ar prezenta la vot. 59

Autorităţile care sunt astfel alese, vor înregistra un deficit de reprezentativitate şi legitimitate, datorită numărului redus de alegători prezenţi la urne. **Unitatea statului**, în sensul art. 4 alin. (1) din Legea fundamentală, va avea de suferit. 60

O **democraţie** completă, de tip **participativ**, în care corpul social se converteşte de la sine în corp politic decizional, nu poate cunoaşte limite, întrucât poporul fiind suveran nu poate fi împiedicat de nimeni să guverneze aşa cum crede de cuviinţă la un moment dat. Democraţia reprezentativă prezintă şi avantajul că permite controlul poporului asupra celor care îl guvernează, prin mecanisme electorale, dar şi prin canalele mediatice ale societăţii civile. Cât priveşte mecanismele electorale de control social exercitat asupra celor care guvernează avem în vedere nu numai procedurile specifice prin care se exercită votul universal, ci şi partidele politice care prin programele lor electorale sunt un ghid şi îndreptar de control cetăţenesc asupra proceselor guvernării. În fond, prin mecanismele electorale sunt sancţionate partidele politice care au eşuat pe arena politică sau care nu au un suport popular suficient. 61

Prin urmare, controlul puterii pe care îl presupune democraţia reprezentativă este de fapt şi în ultimă instanţă controlul societăţii, al corpului social asupra partidelor politice. Parlamentul şi Guvernul sunt, de aceea, instituţii care prind viaţă şi funcţionează prin intermediul partidelor politice, deşi acestea nu sunt instituţii politice. Fără partide nu pot exista în societatea modernă nici parlamente nici guverne. 62

§4. Solidaritatea cetățenilor români ca fundament social al statului

63 Principiul solidarității cetățenilor români a fost introdus în textul Legii fundamentale prin Legea nr. 429/2003 privind revizuirea Constituției[1]. În prima ședință a Comisiei pentru elaborarea propunerii de revizuire a Constituției, grupul parlamentar al UDMR din Camera Deputaților a propus modificarea art. 4 alin. (1) din Constituție astfel: „(1) Statul are ca fundament solidaritatea cetățenilor români"[2]. Propunerea viza, de fapt, renunțarea la ideea că statul are ca fundament unitatea poporului român, text adoptat de Adunarea Constituantă în 1991 și înlocuirea acestuia cu amendamentul propus. Se poate observa cu ușurință că scopul principal urmărit de inițiatorul acestei modificări era eliminarea din cuprinsul art. 4 alin. (1) a sintagmei „unitatea poporului român", în care Adunarea Constituantă din 1991 integrase, așa cum era firesc, și minoritățile naționale. Pe de altă parte, trebuie să recunoaștem că sintagma „cetățenii români" (termen integrator din punct de vedere etnic al minorităților naționale în categoria civică de popor), este mai modernă și nu are conotații etnice, fiind mai potrivită pentru un text constituțional. Dacă textul art. 4 alin. (1) s-ar fi referit de la început la cetățenii români, renunțându-se la sintagma tradițională de „popor român", multe polemici parlamentare ar fi fost evitate. Comisia a acceptat textul propus de UDMR, dar nu ca o modificare a art. 4 alin. (1), ci ca o completare a acestuia. Textul alineatului propus de Comisie și supus avizului Consiliului Legislativ și controlului Curții Constituționale a fost următorul: „(1) Statul are ca fundament unitatea poporului român și solidaritatea cetățenilor săi". A fost o soluție de compromis, dar care a stricat logica textului inițial, întrucât după revizuirea alin. (1) al art. 4, textul utilizează doi termeni diferiți care se referă și acoperă aceeași realitate demografică și categorie sociologică. Atât termenul de „popor român", cât și cel de „cetățeni români", în contextul constituțional dat, integrează în cuprinsul lor minoritățile naționale. Rămânem la convingerea că ceea ce a deranjat grupul parlamentar al UDMR a fost și este termenul de „unitate a poporului român", dacă acest termen este interpretat ca integrând și minoritățile naționale. Acest lucru rezultă limpede din dezbaterile pe marginea tezelor pentru elaborarea proiectului de Constituție. Sunt convins că dezamorsarea tuturor acestor animozități din dezbaterile parlamentare ar fi posibilă prin utilizarea în Legea fundamentală a termenului de cetățeni români în locul celui de popor român.

64 Cât privește **solidaritatea**, atragem atenția că textul constituțional nu se referă la semnificațiile creștine ale termenului sau la trăirile afective ori sentimentele umane de întrajutorare și susținere de către cetățeni a semenilor lor, aflați în suferință sau în situații defavorizate care generează o solidaritate socială, denumită solidaritate prin similitudine, sau mecanică[3]. Nu este vorba nici de o solidaritate de natură politică între popor, privit în unitatea și integralitatea componentelor sale și stat. Acest lucru nici nu ar putea fi practic posibil, întrucât unitatea poporului de factură politică, se manifestă, în

---

[1] Tezele Proiectului de Constituție au prevăzut totuși că „statul solicită și înlesnește mutual și colaborarea tuturor organismelor și categoriilor sociale pentru realizarea Binelui comun" (Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 61), text apreciat de profesorul Ion Deleanu ca aparținând tuturor categoriilor sociale pentru realizarea Binelui comun (idem, p. 63).

[2] *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, op. cit., p. 53.

[3] A se vedea *I. Craiovan*, Filosofia dreptului sau dreptul ca filosofie, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 212.

principal, în alegerile pentru constituirea organismelor reprezentative, unitatea provenind din însumarea voinţelor electorale individuale, alegătorii necunoscându-se, în principiu unii pe alţii. Această unitate de voinţă electorală va fi în final bipolară, structurată în majoritate parlamentară şi opoziţie. Suntem astfel în prezenţa unei solidarităţi de tip electoral, în sensul că cetăţenii-alegători convin şi se susţin reciproc pentru a alege membrii Parlamentului şi, atunci când este cazul pe Preşedintele republicii, sau autorităţile administraţiei publice locale.

Sigur, sunt şi situaţii în care cetăţenii manifestă solidaritate în jurul unor idei, principii, 65
obiective de guvernare, acţiuni ale Guvernantului pentru realizarea unor interese generale, ori demersuri ale societăţii civile. Într-un sens larg, acest tip de solidaritate (solidaritate organică) intră în conţinutul termenului de solidaritate la care face referire textul constituţional.

În încercarea de a explica termenul constituţional de **solidaritate**, într-un context teoretic 66
care să-i justifice poziţionarea în Legea fundamentală, putem face apel la solidarism, definit ca o concepţie social-politică potrivit căreia, principiul fundamental al existenţei societăţii este solidaritatea tuturor membrilor săi[1]. În această concepţie, individul primeşte totul de la societate: ocrotire, îngrijire, întreţinere, educaţie etc. La maturitate, fiecare individ îşi asumă o serie de obligaţii sociale, pe care trebuie să le achite. Prin urmare, este firesc să i se ceară individului să-şi plătească „datoriile" faţă de colectivitate. Fără îndeplinirea sistemului de obligaţii ale membrilor săi, societatea nu ar putea exista[2]. Solidaritatea mai este definită ca o comunitate de interese, idei, credinţe, sentimente, opinii generatoare ale unui mod unitar de acţiune[3].

Ideea solidarităţii ca principiu de convieţuire socială şi de organizare statală presupune 67
întărirea autorităţii puterii statului, întrucât el este responsabil pentru funcţionalitatea solidarităţii şi protejarea ei prin mijloace juridice. Să nu uităm că statul român a fost organizat şi pe baze solidariste în 1938. Statul este astfel nevoit să anuleze tendinţele de natură antagonistă între cetăţeni, grupuri sociale, etnice, religioase etc., pentru a face posibilă dezvoltarea echilibrată a comunităţii şi progresul social[4]. În regimurile cu tendinţe solidariste, spunea profesorul Paul Negulescu, activitatea individului nu trebuie să aibă ca unic scop interesul egoist; individul trebuie să urmărească, în primul rând, satisfacerea interesului general, a intereselor comunităţii[5]. Solidaritatea fiind un principiu de organizare socială şi etatică a unei comunităţi de cetăţeni, se înţelege că fiecare individ fiind obligat să se comporte solidar cu alţii şi cu statul, va fi considerat că îndeplineşte o funcţie socială[6].

Se cuvine, însă, descifrat cu atenţie conţinutul constituţional al termenului de solida- 68
ritate şi precizate părţile care sunt solidare una cu alta, precum şi efectele juridice, ale percepţiei solidarităţii, ca fundament al statului român. Cât priveşte semnificaţia şi conţinutul creştin al solidarităţii, acestea neavând implicaţii constituţionale, nu îşi au locul într-un astfel de comentariu. Şi atunci, ce fel de solidaritate a fost impusă de Adunarea

[1] Dicţionar explicativ ilustrat al limbii române, Ed. Arc şi Gunivas, 2007, p. 1841.
[2] *C. Zamfir, L. Vlăsceanu*, op. cit., p. 595-596.
[3] Idem, p. 596.
[4] *P. Negulescu*, op. cit., p. 16.
[5] Ibidem.
[6] Ibidem.

Constituantă derivată în 2003? Este vorba de o solidaritate între cetățenii români, care se simt datori civic și general-uman să fie solidari cu semeni ai lor? Dacă ar fi așa, de ce ar fi interesat statul să preia ca un principiu constituțional, o asemenea propensiune altruistă a cetățeanului român pentru a fi solidar cu altul, pentru a susține pe un semen al său? Și acum o întrebare esențială: este sentimentul de solidaritate întipărit puternic, definitiv și extins în ADN-ul majorității cetățenilor români, fără deosebire de naționalitate, de opinii și apartenență politică, de avere, de clasă, pentru a fi socotit de Adunarea Constituantă din 2003 ca un fundament al statului român? Intră în ADN-ul psihologic al poporului român solidaritatea umană ca o trăsătură de caracter al acestuia? Sigur, suntem pe deplin de acord că sentimentul solidarității civice poate fi exersat și însușit, chiar într-o manieră generală, dar nu imediat și nu rapid. Sentimentul solidarității civice – cea reglementată în Constituție – se deprinde treptat, începând cu familia și continuând cu structurile educaționale din învățământ – demers amplu și complex, în care clasa politică trebuie să constituie un exemplu. Altfel, este ușor să introduci în Constituție formulări alese pentru ca apoi să te străduiești să le găsești motivări legitime și efecte juridice.

69 Sunt categorii sociale vulnerabile sau defavorizate. Statul român, ca stat social, este dator să fie solidar cu acestea și să ia măsuri pentru reducerea vulnerabilității acestora. Într-o astfel de ipoteză – luată ca un exemplu de reflecție – statul ar fi îndreptățit, de pildă, să aloce surse suplimentare în sprijinul categoriilor respective. Exemplele pot fi multiplicate.

70 De peste 25 de ani societatea românească este o societate activ conflictuală, ultimii 13 ani fiind o perioadă de acutizare a rivalităților, divergențelor și conflictelor, în primul rând a celor politice și ideologice. În anii 1990-1992 au existat grave conflicte interetnice ale căror ecouri politice și parlamentare nu au încetat nici în prezent.

71 Nici conflictele sociale din vara anului 1990 nu trebuie uitate. Clasa politică este una conflictuală, iar această stare de lucruri coboară deseori în stradă și este amplificată de analiști prin mijloace de informare media. Societatea civilă cunoaște și ea diverse teme divergente și chiar conflictuale. Vorbim, în aceste condiții, de **solidaritate** ca despre un fundament al statului român asumat de acesta? Dacă solidaritatea este asumată de stat ca un principiu fundamental al organizării și funcționării sale, este acesta responsabil pentru funcționalitatea solidarității?

72 Am pus aceste întrebări pentru a nu se înțelege că solidaritatea declarată în art. 4 alin. (1) din Constituție ar avea cumva ca „fundament ideologic atașamentul cetățenilor, unii față de alții și sprijinul reciproc care întemeiază relațiile între ei datorită apartenenței la același grup”[1]. Nu poate fi vorba nici de o „comuniune” între membrii societății, decât sporadic și izolat și fără intervenția directă și efectivă a statului, ci, cel mult, a bisericii precum și a unor asociații și fundații civice.

73 Resortul solidarității în sensul art. 4 alin. (1) din Legea fundamentală este calitatea de cetățean. Înțeleasă astfel, solidaritatea capătă sens ca principiu constituțional și ca fundament al statului român. Apartenența cetățenilor români la stat, ca putere publică protecționistă a drepturilor și intereselor legitime individuale, la teritoriul pe care aceștia s-au născut și au trăit și de care se simt legați organic, dă sens civic și politic solidarității cetățenilor cu statul român, căruia îi sunt fideli, loiali.

---

[1] *D.C. Dănișor*, Constituția României comentată. Titlul I. Principii generale, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 166.

În opinia noastră, solidaritatea reglementată în art. 4 alin. (1) din Constituţie priveşte 74
exclusiv raporturile între stat şi cetăţean. Altfel, ar fi vorba de raporturi juridice de drept privat între cetăţenii români, născute în urma unor manifestări de solidaritate umană, care în principiu nu cad sub incidenţa Constituţiei. Solidaritatea de tip constituţional angajează deopotrivă statul, pe de o parte, şi cetăţenii, pe de altă parte, individual sau în grup. Rămâne de analizat de la caz la caz, situaţiile în care solidaritatea reciprocă a cetăţenilor poate să se raporteze exclusiv la raporturi de drept public.

Înţelegerea corectă a termenului de solidaritate, circumscris sensului reglementat de 75
art. 4 alin. (1) din Constituţie, trebuie să pornească de la faptul că manifestarea solidarităţii trebuie să fie reciprocă. Resortul solidarităţii în sensul art. 4 alin. (1) din Legea fundamentală este calitatea de cetăţean. Înţeleasă astfel, solidaritatea ca principiu constituţional capătă sens ca fundament al statului român, dar numai în anumite condiţii, şi anume, să se raporteze la aspecte sau domenii de interes public. Constituţia reglementează îndeosebi relaţiile între stat şi cetăţeni care pot să formeze raporturi de drept public. Altfel, solidaritatea riscă să rămână un sentiment sau impuls social banal, fără implicaţii juridice şi fără a avea vocaţia să devină un fundament al statului român. Nu interesează aici motivaţia psihologică a manifestărilor de solidaritate. Aceasta poate fi de natură istorică – comunitatea de viaţă, tradiţii istorice, ataşamentul faţă de anumite valori, apartenenţa la naţiune sau grup etnic minoritar etc. – sau se datorează unor interese generale sau obiective curente urmărite de Guvernant, care prin amploarea lor atrag ataşamentul actual al poporului. Acesta se simte părtaş cu Guvernantul şi solidar cu el, fiind dispus să contribuie, să sprijine activ proiectele respective. Apartenenţa cetăţenilor români la stat, ca putere publică protecţionistă a drepturilor şi intereselor lor legitime, ataşamentul faţă de teritoriul pe care aceştia s-au născut şi au trăit şi de care se simt atraşi organic şi sunt gata să-l apere, dă sens civic şi politic solidarităţii cetăţenilor cu statul român, căruia îi sunt fideli şi loiali. Pe de altă parte, statul care primeşte aceste dovezi de fidelitate şi loialitate, precum şi de supunere a cetăţenilor la deciziile sale legale şi legitime, este solidar cu proprii cetăţeni. Această formă de solidaritate – văzută ca ofertă de solidaritate, dar şi ca răspuns la solidaritatea exprimată de comunitatea de cetăţeni – o regăsim în câteva texte constituţionale. Astfel, potrivit art. 135 alin. (2) din Constituţie *„Statul trebuie să asigure: a) libertatea comerţului, protecţia concurenţei loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producţie; b) protejarea intereselor naţionale în activitatea economică, financiară şi valutară; c) stimularea cercetării ştiinţifice şi tehnologice naţionale, a artei şi protecţia dreptului de autor; d) exploatarea resurselor naturale, în concordanţă cu interesul naţional; e) refacerea şi ocrotirea mediului înconjurător, precum şi menţinerea echilibrului ecologic; f) crearea condiţiilor necesare pentru creşterea calităţii vieţii; g) aplicarea politicilor de dezvoltare regională în concordanţă cu obiectivele Uniunii Europene"*.

Statul garantează un ansamblu larg de drepturi şi libertăţi constituţionale, acest lucru 76
putând fi considerat o formă de solidaritate a statului faţă de proprii cetăţeni. Trebuie subliniat, de altfel, că întreaga concepţie constituţională aşezată la baza funcţionării sistemului politic românesc are în vedere protecţia juridică a cetăţeanului.

O întrebare nu poate fi ocolită în acest comentariu. Poate fi sancţionată lipsa de 77
solidaritate a cetăţenilor români? Ar putea fi considerată „omisiune voluntară de solidaritate" a cetăţenilor, un pericol pentru ordinea constituţională, de vreme ce solidaritatea este

din 2003 un fundament al statului român? Dacă înțelegem solidaritatea cetățenilor față de statul român în termenii unei oferte benevole, lăsată la latitudinea celor vizați, statul nu are o acțiune în regres împotriva celor ce refuză să fie solidar cu el. Dacă percepem solidaritatea ca o obligație constituțională, nu mai putem vorbi de o inițiativă benevolă a cetățenilor, deoarece acolo unde statul a voit să-și asigure sprijinul public al populației, a făcut-o lesne, de pildă, în art. 54 și art. 55, texte care reglementează fidelitatea față de țară și, respectiv, dreptul și obligația de a apăra România. Cu alte cuvinte cetățenii apărând țara nu o fac din solidaritate, ci dintr-o îndatorire constituțională. La fel se întâmplă în cazul îndatoririi de fidelitate față de țară.

78 Includem în categoria de „obligații de solidaritate" și art. 56 din Constituție, potrivit căruia „cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe la cheltuielile publice".

79 **Constituția nu răspunde, însă, la întrebarea dacă cetățenii au dreptul să sancționeze eficient și efectiv statul, în cazul în care acesta se face vinovat de „omisiunea voluntară de solidaritate" față de proprii cetățeni.** Să ne înțelegem. Nu este vorba de omisiuni care îl defavorizează pe un cetățean sau pe altul, pe un grup social sau altul, ci întreaga comunitate de cetățeni. Într-o astfel de situație, cetățenii pot să recurgă la revoltă populară amplă potrivit principiului împrumutat din doctrina constituțională americană, potrivit căruia „doctrina non-rezistenței față de puterea arbitrară și față de opresiune este absurdă, servilă și distructivă a binelui și fericirii omenirii".

80 Ajunși la finalul comentariului art. 4 alin. (1) din Legea fundamentală ne punem întrebarea dacă solidaritatea se justifică a fi ridicată la nivel constituțional și considerată un fundament al statului român? După părerea noastră, nu avem suficiente argumente pentru a putea justifica înaltul nivel de poziționare a solidarității civice chiar dacă aceasta a căpătat un plus de importanță la nivelul Uniunii Europene. Sigur, doctrina românească a îmbrățișat cu vervă și temei ideea de constituționalizare a dreptului, dar acest lucru nu este un argument suficient de tare pentru a considera solidaritatea un fundament al statului. Sunt alte instituții juridice care ar aspira la această poziție. Mă refer la legalitate, la dreptate și egalitate, la libertate, cu toate formele procedurale de garantare a acesteia. Am văzut că în legislația obișnuită, de la regulamentele parlamentare, la legislația privind funcționarea Guvernului și a celorlalte autorități ale administrației publice centrale, există o mulțime de prevederi referitoare la conturarea raporturilor între stat și cetățean bazate pe principiul solidarității reciproce între aceștia. Mi se pare mai utilă preocuparea autorităților de guvernare pentru respectarea și, eventual, perfecționarea cadrului legal existent, care reglementează în diverse forme raporturi juridice de solidaritate, decât ridicarea acesteia la nivel de principiu constituțional. Situată pasiv la această poziție, solidaritatea riscă să rămână un element de referință constituțională fără corespondent în activitatea autorităților publice cu prerogative de guvernare și în mentalitatea colectivă, mai obișnuită cu exemple social-umane de solidaritate individuală, decât cu o solidaritate asumată conștient și realizată coerent de stat și, respectiv, de societate.

§5. Patria – concept de drept constituțional

81 Inițial, proiectul de Constituție prevedea în art. 4 alin. (2) că *„Statul este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de*

origine socială". Observăm din textul citat că Adunarea Constituantă confunda o entitate politică (statul) certă, cu o structură organizatorică concretă, cu un concept care îşi are sursa mai mult într-un vocabular de psihologie. Unele dicţionare definesc **patria** ca fiind „mediul natural, social, politic, cultural, în care s-a afirmat şi îşi desfăşoară viaţa şi lupta fiecare popor, făurindu-şi propria sa istorie, realizându-şi idealurile sale sociale şi naţionale[1)]. Sunt elemente în această definiţie care pot fi utilizate şi într-o definiţie a statului ceea ce arată şi mai mult confuzia Adunării Constituante din 1991. Şi dintr-o perspectivă filozofică, patria sugerează ideea de comunitate social-politică identificată prin elemente de tradiţie culturală, apartenenţă la anumite valori etc. Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituţiei a respins un amendament care propunea înlocuirea termenului stat din cuprinsul alin. (2) al art. 4, cu cel de România, pe motiv că termenul de patrie evocă „dimensiunea demografică şi psihologică a statului, nu a ţării[2)]". Amendamentul a fost reluat în dezbaterile parlamentare pe marginea proiectului de Constituţie de către senatorul Mircea Ionescu-Quintus şi admis de Adunarea Constituantă[3)].

Art. 4 alin. (2) din Constituţie exprimă o realitate cu o sferă de cuprindere mai mare: deşi statul are ca fundament unitatea poporului român, România este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetăţenilor săi, fără nicio deosebire sau discriminare. Tocmai de aceea, considerăm că statul român trebuie să aibă ca fundament nu numai unitatea poporului român, înţeles ca entitate etnică, dar şi unitatea cetăţenilor săi care aparţin minorităţilor naţionale. Numai astfel se explică de ce *„România este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetăţenilor săi"*. 82

Unitatea poporului român este subînţeleasă şi rezultă din **caracterul naţional** al statului[4)]. Aceasta este filozofia Constituţiei din 1991. Fundamentul politic al unui stat trebuie să se întemeieze pe unitatea întregii populaţii ca element constitutiv al acestuia. Autorităţile statale se formează şi funcţionează ca expresie a voinţei suverane a corpului electoral, care nu cunoaşte distincţii etnice. Constituantul a introdus în alineatul menţionat un concept care nu are un evident caracter juridic, cel puţin în comparaţie cu noţiunea de stat. Este vorba de conceptul de „patrie" căreia îi asociază adjectivele „comună" şi „indivizibilă". 83

[1)] Dicţionar politic, Ed. Politică, Bucureşti, 1975, p. 451.

[2)] Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 117.

[3)] Idem, p. 150.

[4)] Comisia parlamentară pentru elaborarea propunerii de revizuire a Constituţiei în 2003 a respins amendamentul depus de grupul parlamentar UDMR din Camera Deputaţilor prin care s-a propus ca art. 1 alin. (1) din Constituţie să nu mai prevadă caracterul naţional al statului român. În dezbaterile parlamentare pe marginea acestei propuneri s-a evocat Avizul consolidat al Comisiei de la Veneţia [CDL (2003)8] în care se pune întrebarea asupra semnificaţiei cuvântului naţional din sintagma „stat naţional" folosită în art. 1 alin. (1) din Constituţie. Cu privire la acest termen, Comisia de la Veneţia s-a întrebat dacă în cazul folosirii sintagmei „stat naţional" „este vorba de noţiunea de voinţă, noţiune politică subiectivă, care reuneşte pe toţi cei care împărtăşesc aceleaşi valori, aceeaşi istorie, acelaşi viitor, sau este vorba de o concepţie „obiectivă", „culturală" şi „etnică" a naţiunii, care nu ar reuni decât vorbitorii aceleiaşi limbi şi care au aceeaşi origine?". La aserţiunea făcută de domnul deputat Varga Attila, potrivit căreia termenul de stat naţional „poate să fie temeiul unei politici de omogenizare etnică", s-a răspuns că în textul constituţional noţiunii de naţiune i se dă un sens civic, iar nu un sens etnic.

84 Patria constituie cadrul sau mediul etnico-natural, social-economic, politic şi cultural în care se desfăşoară viaţa unei naţiuni. Într-un îndelungat proces istoric, patria rămâne neschimbată în trăsăturile sale definitorii. În schimb, statul suferă transformări esenţiale, vizibile, în special la nivelul regimului politic sau chiar al teritoriului. De pildă, cesiunile sau anexiunile teritoriale afectează suprafaţa statului victimă a presiunilor sau agresiunilor teritoriale respective, dar nu afectează conceptul de patrie menţinut în conştiinţa naţională.

85 Aşa cum între stat şi naţiune nu există semnul egalităţii, nici între stat şi patrie nu există o similitudine perfectă.

86 Menţionarea caracteristicii patriei de a fi indivizibilă este superfluă şi greşită constituţional, de vreme ce statul român este definit în art. 1 din Constituţie ca fiind indivizibil. Patria nu este o instituţie politică pe care să o poţi fragmenta în componente. Prin esenţa sa, conceptul de patrie ilustrează o unitate indestructibilă, organică, o sinteză de trăsături psiho-sociale ale poporului, dintre care cea mai evidentă este patriotismul. Aşadar, este o imposibilitate conceptuală să asociezi noţiunea de patrie cu caracterul „indivizibil" al acesteia.

87 Legătura dintre cetăţenii români şi patrie nu este o construcţie constituţională de dată recentă. Art. 4 din Constituţia din 1938 prevedea că „Toţi Românii, fără deosebire de origine etnică şi credinţă religioasă, sunt datori: a socoti Patria drept cel mai de seamă temei al rostului lor în viaţă, a se jertfi pentru apărarea integrităţii, independenţei şi demnităţii ei; a contribui prin munca lor la înălţarea ei morală şi propăşirea ei economică; a îndeplini cu credinţă sarcinile obşteşti ce li se impun prin legi şi a contribui de bună voie la împlinirea sarcinilor publice, fără de care fiinţa Statului nu poate vieţui". Textul citat inaugura Capitolul I din Titlul I al Legii fundamentale. Era pentru prima dată când Constituţia introducea şi o declaraţie a datoriilor cetăţenilor faţă de stat[1]. Mult mai târziu, ideea va fi reluată în timpul administraţiei Preşedintelui american Kennedy şi recent în Constituţia Elveţiei. Textul constituţional menţionat surprinde legătura organică între cetăţenii ţării, fără deosebiri de origine etnică sau religioasă şi statul român, concept sub care apare spiritualizată ideea de patrie. Profesorul George Alexianu a justificat includerea în Constituţia din 1938 a textului respectiv, ca fiind fundamentul unei etici noi, care este chemată să schimbe radical faţa statului nostru. În opinia sa, Constituţia a voit să reamintească că nimeni nu poate avea drepturi înainte de a-şi îndeplini datoriile faţă de stat[2]. Comentând acelaşi text constituţional, profesorul Paul Negulescu spunea că art. 4 din Constituţia din 1938 „arată că cetăţeanul are o adevărată funcţiune socială, că în afară de obligaţiunile de impozit şi de serviciu militar, stabilite prin constituţiune şi legi, el are o serie de alte îndatoriri faţă de Patrie, care de asemenea, trebuie dezvoltate prin legi"[3].

§6. Egalitatea cetăţenilor români şi criteriile nediscriminării

88 Stipulând în art. 4 alin. (2) din Constituţie că România este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetăţenilor săi fără nicio deosebire, Legiuitorul Constituant a consfinţit nu numai regimul juridic al egalităţii între cetăţenii ţării, dar şi criteriile nediscriminării între aceştia.

---

[1] *G. Alexianu*, Principii de drept constituţional, op. cit., p. 8.

[2] Ibidem.

[3] *P. Negulescu*, op. cit., p. 17.

În afară de acest text general, Constituţia prevede în art. 16 egalitatea în drepturi, stabilind că cetăţenii României sunt egali în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără privilegii şi fără discriminări.

Se poate observa lesne din cele două enunţuri constituţionale, că Legiuitorul Constituant 89
nu contrapune textele respective. Ele sunt, de fapt, în intenţia Constituantului complementare. Primul enunţ stabileşte cadrul general al egalităţii, pe când cel de-al doilea se limitează aparent la un anumit domeniu al egalităţii: egalitatea în drepturi. În realitate, cele două texte se suprapun în mare măsură. De altfel, art. 16 alin. (1) – referitor la egalitatea în drepturi – face apel la „discriminări", care nu pot fi altele decât cele prevăzute în art. 4 alin. (2) din Constituţie. Mai mult chiar, garantându-se egalitatea cetăţenilor „în faţa legii şi a autorităţilor publice", se repetă teza din art. 4 alin. (2). Argumentul principal, în acest sens, este faptul că în lege – la care face trimitere art. 16 alin. (1) – se concretizează cele mai multe şi cele mai importante domenii ale vieţii sociale în care se va pune problema egalităţii între cetăţeni.

Sensul art. 4 alin. (2) din Constituţie este că orice regim de inegalitate între cetăţenii 90
ţării, bazat pe discriminările enunţate, este neconstituţional, putând fi atacat, după caz, în faţa Curţii Constituţionale potrivit art. 146 lit. a) din Constituţie, sau în faţa instanţelor judecătoreşti pe calea excepţiei de neconstituţionalitate reglementată de art. 146 lit. d) din Legea fundamentală. Firesţe, este deschisă şi calea contenciosului administrativ. *Per a contrario*, orice inegalitate, care nu ar avea la bază discriminările prevăzute expres în art. 4 alin. (2), nu poate fi apreciată ca fiind neconstituţională.

De altfel, chiar Legiuitorul Constituant stabileşte unele excepţii de la **principiul** 91
egalităţii în drepturi. Astfel, în art. 40 alin. (3) din Constituţie este stabilită o excepţie de la principiul egalităţii în drepturi în privinţa unor categorii de demnitari şi funcţionari publici, care prin derogare de la prevederile art. 40 alin. (1) din Constituţie nu se pot asocia în partide politice.

Criteriile de nediscriminare la care face trimitere art. 4 alin. (2) sunt: rasa, naţio- 92
nalitatea, originea etnică, limba, religia, sexul, opinia, apartenenţa politică, averea şi originea socială. Se poate pune problema dacă Legiuitorul ordinar poate să prevadă şi alte criterii de discriminare, precum vârsta, rezidenţa, apartenenţa la anumite „minorităţi conjuncturale", cum ar fi minorităţile de vegetarieni, persoanele ieşite la pensie, persoanele cu handicap ş.a. După părerea noastră, Parlamentul şi Guvernul pot institui astfel de criterii de nediscriminare, dar acestea nu au o natură constituţională, ci exclusiv legală.

§7. Adaptarea concepţiei Uniunii Europene asupra solidarităţii în dreptul constituţional român

Nu avem intenţia în acest comentariu să analizăm pe larg **conceptul european al** 93
solidarităţii, aşa cum acesta se poate desprinde formal din textul Constituţiei Uniuni Europene, care rămâne încă pentru o perioadă nedeterminată doar un deziderat sau obiectiv nerealizat. Se pot desprinde, însă, din acest document câteva idei privind domeniul de aplicabilitate a solidarităţii – ceea ce poate fi relevant – şi mai ales o concepţie mai largă asupra obiectivelor urmărite prin receptarea solidarităţi ca un principiu de integrare a individului în societate. Ne referim, în acest sens, la una dintre valorile pe care este fondată chiar Uniunea Europeană, şi anume, solidaritatea, care alături de alte valori cum

ar fi pluralismul, nediscriminarea, toleranța, dreptatea și egalitatea, domina societatea europeană. Uniunea Europeană promovează, printre altele, solidaritatea între generații, precum și solidaritatea între state, solidaritatea și respectul reciproc între popoare. În plus, documentul la care ne-am referit conține într-un titlu special reglementări concrete privind solidaritatea.

94 Atunci când ne referim la **adaptarea concepției europene** asupra solidarității în dreptul constituțional românesc și subsecvent, în celelalte ramuri ale sistemului de drept național, nu avem în vedere o preluare automată a unor principii și reglementări ca atare. Subliniem, totodată, că în ordinea juridică națională găsim din abundență prevederi care interesează reglementarea normativă a diferitelor aspecte ale unui tip de solidaritate civică, deplin compatibil cu modelul european, pentru a răspunde cerințelor formulate în art. 4 alin. (1) din Constituție.

95 Putem inventaria și sistematiza aceste prevederi în câteva categorii:

96 *1. Modalități de realizare a unui tip de solidaritate civică la latitudinea Parlamentului:*

a) participarea cetățenilor la ședințele Camerelor legislative;

b) organizarea lunară a unor dezbateri parlamentare tematice de către Senat și Camera Deputaților asupra unor probleme de larg interes cetățenesc, fără a se lua o decizie anume;

c) transmiterea de către cetățeni a unor petiții adresate Parlamentului prin comisiile permanente;

d) dreptul cetățenilor interesați și a organismelor societății civile de a participa la examinarea în comisiile permanente a unor inițiative legislative și de a transmite acestora puncte de vedere și amendamente la inițiativele respective;

e) publicitatea dezbaterilor parlamentare în plenul Camerelor legislative și transmiterea în direct a acestora pe un canal al televiziunii publice;

f) editarea lunară de către Camerele legislative a unui buletin legislativ care să cuprindă informații relevante privind conținutul dezbaterilor din comisiile permanente în care se examinează proiecte de lege și propuneri legislative de larg interes cetățenesc, precum și situația absențelor membrilor Parlamentului de la ședințele Camerelor;

g) transmiterea în direct pe un canal al televiziunii publice a ședințelor Camerei Deputaților și Senatului care au pe ordinea de zi răspunsurile la întrebările adresate de parlamentari membrilor Guvernului și dezvoltarea interpelărilor formulate de deputați și senatori;

h) organizarea la nivelul fiecărei Camere legislative a unei ședințe publice pentru dezbaterea încheierii exercițiului său bugetar.

97 *2. Modalități de realizare a unui tip de solidaritate civică la latitudinea Guvernului:*

a) organizarea bilunară a unor întâlniri ale primului ministru cu membrii Parlamentului pentru prezentarea politicii sau a poziției Guvernului în probleme importante ale activității interne și externe ale acestuia;

b) publicarea cu regularitate pe site-ul Guvernului și al autorităților administrației publice centrale a anteproiectelor de acte normative pregătite de acestea;

c) asigurarea transparenței decizionale în administrația publică potrivit Legii nr. 52/2003;

d) sporirea cadrului de responsabilitate a administrației publice față de cetățean;

e) consultarea cetățenilor și a asociaților legal constituite în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative;

f) respectarea de către Guvern a procedurilor pentru asigurarea transparenţei activităţii de elaborare a proiectelor de acte normative;

g) activarea comisiilor de dialog social la nivelul administraţiei publice centrale şi la nivel teritorial.

3. Modalităţi de realizare a unui tip de solidaritate civică la latitudinea Preşedintelui României: 98

a) editarea lunară a unui buletin informativ privind activitatea desfăşurată de Preşedintele României;

b) mesajele adresate Parlamentului cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii;

c) petiţii adresate Preşedintelui României.

4. Modalităţi de realizare a unui tip de solidaritate civică în raporturile cetăţenilor cu Avocatul Poporului: 99

a) petiţii adresate de cetăţeni;

b) anchete desfăşurate din iniţiativa Avocatului Poporului;

c) sesizarea instanţelor de contencios administrativ şi a Curţii Constituţionale, potrivit art. 146 lit. d) din Constituţie;

d) sesizarea Guvernului cu privire la actele şi faptele administrative ilegale ale autorităţilor administraţiei publice centrale şi a prefecţilor.

5. Dreptul la informaţie recunoscut cetăţenilor prin Constituţie în art. 31. 100

Art. 5. Cetăţenia

(1) Cetăţenia română se dobândeşte, se păstrează sau se pierde în condiţiile prevăzute de legea organică.

(2) Cetăţenia română nu poate fi retrasă aceluia care a dobândit-o prin naştere.

Lucrări de referinţă: *B. Berceanu*, Cetăţenia. Monografie juridică, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituţia României revizuită – comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 7-8; *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, Revizuirea Constituţiei României. Explicaţii şi comentarii, Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003, p. 10; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale – în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 349-363; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 131-151; *Şt. Deaconu*, Comentariul art. 5, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentarii şi explicaţii, Ed. C.H. beck, Bucureşti, 2008, p. 48-58.

Studii de specialitate: *I.M. Anghel*, Ratificarea Convenţiei europene asupra cetăţeniei – prin Legea nr. 396/2002 – şi consecinţele acesteia în legătură cu Legea nr. 21/1991 a cetăţeniei române, în Dreptul nr. 12/2002; *I. Anghel*, Problema dublei cetăţenii în legislaţia română, în Dreptul nr. 2/1999; *Şt. Deaconu*, Naţionalitatea şi cetăţenia în dreptul românesc, în Dreptul nr. 12/1999; *Gh. Iancu*, Apariţia şi evoluţia noţiunii de cetăţenie în dreptul constituţional, în R.D.P. nr. 2/1995; *C. Ionescu*, Noţiunea de cetăţenie, în Curierul Judiciar nr. 5/2015.

Corelaţii legislative: art. 2, art. 6, art. 74 alin. (1), art. 150 din Constituţie; Legea cetăţeniei române nr. 21/1991 (M.Of. nr. 576 din 13 august 2010).

Comentariu

Sumar

§1. Noţiunea de cetăţenie 120
§2. Natura juridică a cetăţeniei 129
§3. Identitate etnică şi comunitate politică 130
§4. Principiile generale ale cetăţeniei române 133
§5. Modalităţile legale de dobândire a cetăţeniei române 133
§6. Modalităţile legale de încetare a cetăţeniei române 135
A. Retragerea cetăţeniei române 135
B. Aprobarea renunţării la cetăţenia română 136
C. Alte cazuri de încetare a cetăţeniei române 136
§7. Dovada cetăţeniei române 136

§1. Noţiunea de cetăţenie

1 Întrucât unul dintre elementele constitutive ale statului este populaţia, apare justificată atenţia acordată de Adunarea Constituantă din 1991 raporturilor existente între cetăţean şi stat, mai precis între fiecare individ, ca membru component al populaţiei şi statul respectiv. Populaţia unui stat se prezintă ca o entitate compozită sub aspectul specificului raporturilor politice şi juridice pe care le are fiecare membru al acesteia cu statul pe teritoriul căruia trăieşte populaţia respectivă. Populaţia este o categorie sociologică, diferită de popor şi de naţiune care întruneşte o serie de însuşiri relevante pentru dreptul constituţional, precum şi pentru dreptul internaţional public. Populaţia reprezintă un ansamblu nedefinit de persoane, care la un moment dat se găsesc pe teritoriul unui stat[1]. Înţelegem, aici, termenul de populaţie ca ansamblu de persoane care trăiesc pe teritoriul unui stat în mod statornic, indiferent care le-ar fi caracteristicile identitare în raport cu teritoriul statului şi cu statul însuşi. Din acest punct de vedere, populaţia unui stat este formată din cetăţenii acestuia, la care se adaugă străinii şi, după caz, apatrizii.

2 Fiecare dintre cele trei categorii de indivizi are anumite raporturi juridice cu statul pe teritoriul căruia trăiesc şi se supun autorităţii acestuia. În această ecuaţie intervine cel de-al treilea element constitutiv al statului, şi anume, puterea suverană. Suveranitatea este un element esenţial în stabilirea raporturilor de cetăţenie, ca de altfel, şi a raporturilor exclusiv juridice pe care un stat le poate încheia cu străinii şi apatrizii. În **fundamentarea constituţională a noţiunii de cetăţenie** se porneşte, aşa cum s-a precizat în literatura de specialitate, de la trei factori care definesc raporturile statului cu indivizii care compun comunitatea de cetăţeni[2]:

a) principiul suveranităţii;

b) distincţia pe care statul o face între proprii cetăţeni şi persoanele care nu au această calitate;

c) egalitatea deplină în faţa legii şi a autorităţilor publice a tuturor cetăţenilor fără nicio discriminare.

---

[1] A se vedea *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. I, Economica, Paris, 1990, p. 55.

[2] *B. Berceanu*, Cetăţenia. Monografie juridică, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, p. 72.

Dintre aceşti trei factori, cel mai important este principiul suveranităţii, întrucât chiar 3
recunoaşterea sau dobândirea calităţii de cetăţean este un **act de suveranitate** din partea statului. Există în această afirmaţie elementul ce îl diferenţiază pe cetăţean de individ, deşi ambele categorii au aptitudinea de a se bucura de anumite drepturi înscrise în Constituţie şi pe care statul se obligă să le recunoască şi să le garanteze şi cetăţeanului şi individului (persoana care nu este cetăţean al statului respectiv). O altă diferenţiere constă în faptul că numai cetăţenii sunt îndreptăţiţi să exercite suveranitatea. Cetăţeanul este o creaţie a voinţei juridice (legislative) a statului. În această calitate, cetăţeanul îi împuterniceşte pe reprezentanţii săi în Parlament să-i stabilească statutul său juridic, inclusiv drepturile şi libertăţile cetăţeneşti. Pentru persoanele care nu au calitatea de cetăţean, dar care se bucură de drepturi şi libertăţi garantate în Constituţie, drepturile respective sunt considerate „drepturi ale omului". Cetăţeanul apare astfel într-o triplă ipostază: formează prin voinţa sa politică statul şi îi dă prin consimţământul său abilitarea să funcţioneze; prin reprezentanţii săi în Parlament este creatorul ordinii juridice generale; se supune el însuşi (de bună voie) puterii de dominaţie şi constrângere exercitate de stat. O entitate politică care nu întruneşte condiţia suveranităţii, nici nu poate avea legitimitatea să stabilească raporturi juridice sau de altă natură cu diferite alte persoane ce locuiesc pe teritoriul său.

Este un adevăr evident prin simplitatea sa, că între stat şi cetăţenii săi se încheagă o 4
multitudine de raporturi de natură diversă. Dintre acestea, ne interesează, în special, acele raporturi care definesc legătura intimă, obiectiv necesară între stat şi cetăţenii săi. Nu ne referim în acest caz la legături sau raporturi formale, consemnate în termeni juridici şi care dau naştere unor drepturi şi obligaţii reciproce. Este vorba de legături ce nu pot fi explicate prin invocarea unor valori şi norme juridice, ci prin mecanisme de psihologie socială care pun în evidenţă sentimente şi trăiri speciale ale individului faţă de patrimoniul statal spiritual.

Există şi un alt sens al termenului de populaţie, şi anume acela care include numai 5
persoanele cu ascendenţă istorică legată de teritoriul statului respectiv şi de acesta. Avem în vedere aici exclusiv acel conglomerat de indivizi de la care rezidă puterea politică, adică suveranitatea naţională şi care sunt fondatori chiar ai statului pe teritoriul căruia locuiesc în mod statornic. Este important să facem aceste delimitări, deoarece astfel vom înţelege mai uşor raporturile speciale care se stabilesc între stat şi acea categorie originară de indivizi care s-au aşezat şi organizat statornic pe teritoriul său, hotărând împreună să întemeieze un stat. Din această perspectivă, termenul de populaţie nu îi include pe străini şi apatrizi, care deşi trăiesc, chiar şi statornic, pe teritoriul statului, nu îi leagă de acesta decât aprobarea primită pentru rezidenţă. La acest sens al termenului de populaţie ne vom referi în continuare, populaţia fiind legată de stat nu numai prin raporturi oficiale de natură juridică, ci şi printr-o conexiune sau legătură spirituală, formată într-un context concret cultural-istoric îndelungat.

O asemenea legătură nu este întâmplătoare, ea s-a format de la sine, printr-un îndelungat 6
proces evolutiv, în care atât populaţia cât şi forţa publică (statul) au conştientizat fiecare legăturile lor reciproce, de intercondiţionare. Legătura strânsă spirituală între populaţie şi stat este stabilită cu adevărat prin teritoriu identificat cu „pământul natal". Populaţia se simte legată nu atât de stat, pe care îl putem identifica conjunctural cu Parlamentul, Guvernul, şeful statului – autorităţi publice care exercită un mandat limitat în timp – cât de teritoriu, care exprimă în primul rând ideea de permanenţă a unei comunităţi sociale pe

un spaţiu geografic determinat, pe care s-a format şi dezvoltat ca popor. Aşa se explică şi sentimentul de patriotism. Nu poţi fi fidel cu adevărat unor instituţii politice abstracte, ci unor valori legate de teritoriul naţional şi de ideea de patrie. În mentalul colectiv, statul este identificat mai mult cu regimul politic şi cu actorii care exercită efectiv puterea. Atracţia şi ataşamentul cetăţenilor faţă de aceştia şi, după caz, opoziţia acestora sunt manifestate în funcţie de caracterul guvernării. Dar indiferent de modul de guvernare, populaţia statului nu îşi schimbă sentimentele faţă de teritoriul acestuia.

7 Locuind pe un anumit teritoriu şi, mai târziu, organizându-se politic pe acesta, populaţia se identifică mai întâi cu teritoriul respectiv şi apoi cu forma concretă de organizare politică, adică cu statul. În cadrul acestui proces de conexiuni reciproce, populaţia capătă cu timpul conştiinţa de sine (conştiinţa naţională), care include conştiinţa apartenenţei la un teritoriu determinat şi solidaritatea cu o anumită forţă publică, căreia îi conferă prin proceduri electorale periodice, legitimitate şi reprezentativitate. De altfel, şi în Tezele pentru proiectul de Constituţie se precizează că „cetăţenia română exprimă apartenenţa persoanei la statul român"[1].

8 Când vorbim de cetăţean şi de raporturile acestuia cu statul din perspectiva art. 5 din Constituţie, nu putem să ignorăm dispoziţiile art. 1-4 şi art. 6 din Legea fundamentală. Toate aceste texte sunt complementare atunci când dorim să definim noţiunea de cetăţean şi să-i stabilim locul şi funcţiile sociale în procesul de constituire şi organizare a aparatului de exercitare a puterii. Din această perspectivă, ne referim la cetăţean doar ca membru al unei comunităţi care participă, prin corpul electoral, la constituirea directă şi indirectă a organismelor de guvernare şi care are aptitudinea să exercite drepturile şi libertăţile constituţionale şi obligaţia de a îndeplini obligaţiile prevăzute în Legea fundamentală. În această poziţionare constituţională, cetăţeanul este privit separat de grupul etnic, social, religios, cultural, politic din care face parte sau la care se simte afiliat prin alte calităţi pe care le-ar întruni (apartenenţa la o minoritate naţională, limbă maternă, credinţă religioasă, afiliere politică etc.)[2].

9 Cetăţenii constituie un corp civic unic – **comunitatea cetăţenilor** – ce nu poate fi divizat în segmente sociale, etnice, religioase ori politice sau de vârstă. Orice distincţie făcută între cetăţeni pe criteriile nediscriminării, ar avea caracter neconstituţional. Aceasta este concluzia desprinsă din art. 4 alin. (2) din Constituţie, potrivit căruia *„România este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetăţenilor săi..."*, precum şi din art. 2 alin. (1), care prevede că suveranitatea naţională aparţine poporului român, fiecare cetăţean fiind, astfel, deţinător şi purtător al unui segment egal de suveranitate naţională. În această calitate, cetăţeanul apare ca atom al fundamentului statului, care este comunitatea de cetăţeni. Suntem în prezenţa unor enunţuri constituţionale care exclud conceptul de cetăţean în sens etnic, chiar dacă este însoţit de apelativul „român".

10 Subliniem aici un aspect de nuanţă: dacă Adunarea Constituantă conferă naţiunii un caracter eminamente şi exclusiv civic, pentru a-i reglementa raporturile cu statul, precum şi cu alte naţiuni, şi pentru a garanta o deplină egalitate fiecărei persoane care aparţine naţiunii respective, naţiunea ca atare şi, desigur, minorităţile naţionale – dacă acestea se identifică astfel – pot să dea frâu liber exprimării trăsăturilor lor etnice identitare, inclusiv

[1] Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 62.
[2] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 143.

în raporturile acestora cu statul. Aşa se explică, de altfel, şi conţinutul art. 6 alin. (1) din Constituţie, conform căruia „Statul recunoaşte şi garantează persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale dreptul la păstrarea, la dezvoltarea şi la exprimarea identităţii lor etnice, culturale, lingvistice şi religioase". Formarea şi afirmarea conştiinţei naţionale nu pot fi împiedicate de factori politici externi, întrucât aceasta reprezintă un proces spiritual intim. Apartenenţa la un anumit stat şi la un teritoriu determinat influenţează puternic şi decisiv formarea conştiinţei naţionale. Indiferent, însă, de sentimentele naţionale, înţelese în sens etnic, diferitele categorii de indivizi se raportează la stat, exclusiv în calitatea lor civică de cetăţeni români. **Statutul de cetăţean** este şi fundamentul egalităţii depline în drepturi a tuturor cetăţenilor în faţa legilor şi a autorităţilor publice.

Elementele organice ale naţiunii reflectate în conştiinţa naţională, cum sunt limba 11
maternă comună, tradiţiile, obiceiurile, cultura comună, religia, specificul organizării vieţii social-economice şi politice şi interesele sociale specifice, formează fondul conceptual şi operaţional al ideologiei naţionale. Pe o asemenea bază, promovarea unei ideologii naţionale bazată pe sistemul axiologic al naţiunii, reprezintă un factor de transmitere din generaţie în generaţie a trăsăturilor specifice statului, cum ar fi, de pildă, în cazul statului român, caracterul său naţional, dar şi de propagare şi întărire a raporturilor de apartenenţă a unei persoane fizice la stat, de cultivare a sentimentelor sale naţionale, a ataşamentului individual faţă de valorile sociale, juridice, politice ş.a. ale poporului şi implicit ale statului.

Pe lângă formarea ideologiei naţionale se formează, tot de la sine, în mod firesc şi 12
indiferent de raporturile între naţiune şi minorităţile naţionale, o ideologie a acestora din urmă, care va încorpora şi valorifica sistemul axiologic propriu (limba maternă, folclorul şi tradiţiile artistice specifice, obiceiurile, cultura, religia, interesele identitare etc.). În spiritul autenticei democraţii, se impune ca statul să respecte şi să garanteze constituţional toate aceste valori, în aceleaşi condiţii în care sunt respectate şi garantate valorile, similare ca tip, ale populaţiei omogene şi majoritare din punct de vedere etnic. Cu alte cuvinte, este o cerinţă fundamentală a democraţiei constituţionale, a statului de drept, ca statul să se manifeste – în cadrul raporturilor de cetăţenie – în acelaşi fel faţă de toţi cetăţenii săi, fără nicio discriminare, fără a acorda unora privilegii în dezavantajul altora.

Legătura intimă între stat şi întreaga populaţie care vieţuieşte pe teritoriul său – indife- 13
rent de naţionalitate – stă la baza **drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor**, dar şi la baza îndatoririlor acestora faţă de stat.

În dreptul constituţional modern, o asemenea legătură este exprimată prin termenul 14
de cetăţenie. Se cuvine precizat mai întâi că noţiunea de cetăţenie are conotaţii juridice multiple, în funcţie de natura raporturilor juridice în care aceasta se manifestă: raporturi de drept internaţional, raporturi de drept constituţional (spre exemplu, drepturile electorale); raporturi de drept administrativ (de exemplu, cererea de dobândire a cetăţeniei române se adresează unei autorităţi a puterii executive); raporturi de dreptul familiei (spre exemplu, dobândirea cetăţeniei române prin adopţie). Rezultă, aşadar, că termenul juridic de cetăţenie are un caracter complex, generat de multitudinea şi de natura ramurilor de drept care îi conferă o haină juridică specifică[1]. Precizăm că, în opinia noastră, cetăţenia nu

[1] În acest sens, profesorul Ion Deleanu apreciază cetăţenia ca o instituţie complexă, integrând elemente specifice mai multor ramuri ale dreptului sau, altfel zis, ca o instituţie juridică aflată la confluenţa mai multor subsisteme juridice normative (a se vedea *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, op. cit., p. 350).

este o noțiune juridică – sinteză, constituită prin integrarea și forjarea într-o unică unitate a caracteristicilor ce i le imprimă, după caz, dreptul internațional, dreptul constituțional, dreptul administrativ sau dreptul familiei. Considerăm că noțiunea juridică de cetățenie rezultă cu preponderență din știința dreptului constituțional, respectiv din dreptul constituțional, celelalte ramuri ale dreptului reglementând, mai degrabă, modurile de dobândire sau pierdere a cetățeniei, decât conținutul propriu-zis al acesteia.

15 În același timp, cetățenia este și un raport politic între stat și fiecare dintre cetățenii săi. De fapt, componenta politică a cetățeniei este mult mai importantă decât cea juridică. Putem spune că aspectele juridice ale calității de cetățean se datorează tocmai raporturilor politice existente între stat și cetățean. Aceste raporturi politice se nasc chiar din momentul întemeierii statului și se exprimă într-un act politico-juridic de natură constituțională, care consacră apariția unei noi entități statale.

16 Așadar, atunci când ne referim la noțiunea de cetățenie, avem în vedere îmbinarea a două tipuri de raporturi:

a) *raporturi politice* grefate pe instituționalizarea și funcționalitatea principiului suveranității naționale, potrivit căruia puterea politică rezidă în popor/națiune, în sensul civic al cuvântului, poporul fiind cel ce o transmite statului spre a fi exercitată condiționat prin reprezentare;

b) *raporturi juridice.* Acestea vor reglementa statutul propriu-zis al cetățeanului, începând cu înregistrarea nașterii sale – momentul principal în care i se stabilește cetățenia – și sfârșind cu dovada cetățeniei. Includem în sfera acestor raporturi juridice și drepturile constituționale și legale recunoscute de stat propriilor cetățeni, precum și îndatoririle fundamentale ale acestora față de stat.

17 Nu este mai puțin adevărat, că și alte științe sociale, cum ar fi, de pildă, sociologia politică[1] sau politologia[2] care conferă noțiunii de cetățenie un conținut specific din perspectiva acestora.

18 Legătura politică ce unește statul cu proprii cetățeni nu se limitează la contribuția directă a corpului electoral la formarea aparatului de stat reprezentativ, în cicluri periodice. Cetățenii sunt atrași la viața publică și prin organizații ale societății civile, inclusiv prin asociații și fundații cu profil civic, partide politice și sindicate profesionale. Asistăm, astfel, la un activism civic al cetățenilor, prin intermediul căruia aceștia își pot satisface anumite drepturi și interese legitime. Și statul este interesat în funcționarea societății civile ca o formă de eliberare și orientare a energiilor civice spre anumite direcții și, în același timp, de exprimare a unei solidarități sociale în sensul art. 4 alin. (1) din Constituție. Desigur, nu

---

[1] Din perspectivă sociologică, cetățenia este definită ca un status uzual și reprezintă calitatea de membru al unui stat-națiune, fiind conferită de la naștere sau prin proceduri juridice în cazuri de emigrare dintr-un stat în altul [*C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), op. cit., p. 95].

[2] Din perspectivă politologică, cetățenia este o relație dinamică între un cetățean și națiunea sa. Potrivit acestei concepții, noțiunea de cetățenie cuprinde reguli referitoare la ceea ce ar putea să facă (să voteze), la ceea ce trebuie să facă (să plătească impozite și taxe) și la ceea ce ar putea să refuze să facă (*J.M. Shafritz*, Dictionary of American Government and Politics, The Dorsey Press, Chicago, 1983, p. 95). Din aceeași perspectivă, cetățenia este definită ca o calitate juridică a cetățeanului care sintetizează ansamblul relațiilor social-economice, politice și juridice dintre acestea și un anumit stat (*S. Tămaș*, Dicționar politic. Instituțiile democrației și cultura civică, Ed. Academiei, București, 1993, p. 41).

se poate susţine că prin aceste forme particulare de integrare a cetăţenilor la viaţa publică se realizează apartenenţa acestora la stat, dar ele pot contribui la creşterea sentimentului civic de loialitate a individului faţă de structurile etatice care garantează statutul liber al societăţii civile şi stimulează o simbolistică a unităţii politice între stat şi cetăţean. Elemente fundamentale ale acestei simbolistici a unităţii naţionale sunt imnul naţional, drapelul de stat, ziua naţională, moneda naţională, comemorarea unor personalităţi istorice, ori aniversarea unor evenimente politice cu o mare încărcătură naţională etc.[1)]

Aceste valori sau elemente-simbol sunt de natură să întărească raporturile de cetăţenie, 19
să sporească sentimentul de mândrie naţională, de ataşament profund faţă de comunitatea de viaţă politică, social-economică şi culturală, dar şi răspunderea socială faţă de respectarea îndatoririlor constituţionale.

În doctrină se susţine constant că cetăţenia poate fi privită din perspectiva dreptului 20
constituţional atât ca instituţie juridică, cât şi ca statut al persoanelor cărora li se recunoaşte calitatea de cetăţean al unui anumit stat[2)]. Ca instituţie juridică, cetăţenia este privită ca ansamblu de norme juridice care reglementează modul de dobândire sau pierdere a calităţii de cetăţean, adică raporturile sociale de cetăţenie. Cât priveşte aprecierea cetăţeniei ca o condiţie juridică sau statut al individului – exprimată prin drepturile şi îndatoririle sale individuale – credem mai degrabă că aceasta trebuie considerată izvorul drepturilor subiective garantate de stat prin Constituţie şi diferite alte legi, propriilor cetăţeni, şi nu ca statut al unor indivizi. În afara calităţii sale de cetăţean al unui stat, individul nu poate beneficia deplin de drepturile şi libertăţile asigurate de statul respectiv. Abia condiţia de cetăţean a individului îi conferă acestuia aptitudinea de a exercita drepturile şi libertăţile constituţionale, şi numai în această calitate îi incumbă anumite îndatoriri cetăţeneşti, cum ar fi fidelitatea faţă de ţară şi obligaţia constituţională de a o apăra. Ca atare, calitatea de cetăţean al unui anumit stat, conferă persoanei respective dreptul de a exercita drepturile şi libertăţile fundamentale, dar şi obligaţia de a-şi înfăptui îndatoririle constituţionale faţă de stat, cu alte cuvinte, de a căpăta un anumit statut juridic. Astfel înţeleasă, cetăţenia este condiţia exercitării anumitor drepturi şi libertăţi constituţionale şi legale.

În calitate de **cetăţean**, individul prezintă, în principiu, câteva caracteristici de bază[3)]: 21

a) are o ascendenţă istorică, prin cicluri de filiaţie, prezumat îndelungată, raportată la statul care îi recunoaşte cetăţenia, în sensul că părinţii şi ceilalţi ascendenţi îndepărtaţi au avut calitatea de cetăţeni ai aceluiaşi stat;

b) dreptul la cetăţenie este un drept absolut, statul fiind obligat să-i acorde cetăţenie, neputând să refuze acordarea acesteia, dacă sunt întrunite condiţiile legale pentru aceasta;

c) individul-cetăţean are aptitudinea de a exercita toate drepturile şi libertăţile care i-au fost conferite de Constituţie;

d) individul-cetăţean are obligaţia de fidelitate constituţională numai faţă de statul care i-a acordat sau recunoscut cetăţenia;

e) individul-cetăţean aşează interesele generale ale comunităţii politice în faţa celor personale, conştient fiind că realizarea intereselor publice este condiţia exercitării drepturilor şi intereselor sale legitime.

[1)] *C. Rouvier*, Sociologie politique, Ed. Litec, Paris, 1998, p. 178.

[2)] A se vedea, în acest sens, *I. Deleanu*, op. cit., p. 350; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 115.

[3)] *O. Duhamel, Y. Mény*, op. cit., p. 145.

22 Statutul juridic al individului nu este garantat atât de drepturile subiective recunoscute şi garantate de Constituţie, cât de calitatea sa de cetăţean al unui stat, în virtutea căruia el dobândeşte drepturile respective şi îşi asumă anumite îndatoriri. Conţinutul juridic al cetăţeniei depinde de voinţa politică a celor care guvernează, precum şi de resursele materiale de care dispune statul la un moment dat. Amploarea drepturilor cetăţeneşti, dar şi conţinutul acestora depind de regimul politic şi diferă de la un stat la altul. Statele suverane sunt pe deplin îndreptăţite să stabilească raporturile de cetăţenie, ca şi modalităţile de acordare şi pierdere a acesteia. Şi poziţia politică a cetăţeanului faţa de stat depinde de caracterul regimului politic. Există şi o poziţionare diferită de ordin psihologic a unor cetăţeni sau a unor grupuri de cetăţeni faţă de stat pe care nu o putem ignora şi care se manifestă în conjuncturi politice şi sociale particulare. Exemplu în acest sens sunt cetăţenii români de naţionalitate maghiară faţă de statul român şi simbolurile sale naţionale, ruşii, cetăţenii moldoveni, faţă de Republica Moldova, ori ruşii, cetăţenii ucraineni, faţă de Ucraina. Nu este obiectul acestui comentariu să analizăm astfel de aspecte, dar nici nu le putem ignora cu totul, considerând naiv că sunt lipsite de importanţă socială.

23 Dincolo de aspectele juridice ale cetăţeniei, se impune a fi, totodată, observat şi conţinutul politic al acesteia. Este, astfel, uşor de remarcat că cetăţenia are şi un suport politic, nu numai prin faptul că stabilirea şi modul ei de reglementare reprezintă expresia voinţei suverane a poporului, ci, îndeosebi, pentru că fiecare cetăţean participă în această calitate la exercitarea puterii, revenindu-i, prin abstractizare, o „porţiune" din puterea suverană a poporului. Cu alte cuvinte, cetăţenia acordă dreptul unei persoane fizice, membru al populaţiei care locuieşte într-un anumit stat, să se manifeste politic, adică să voteze şi să fie ales în organele reprezentative ale puterii sau ale administraţiei publice locale, ori să ocupe înalte demnităţi şi funcţii publice în aparatul de guvernare, precum şi să conteste acte de guvernare indezirabile. Astfel, o persoană fizică participă la **exercitarea puterii** (prin reprezentare sau prin referendum) şi poate fi numită în funcţii şi demnităţi publice numai dacă are calitatea de cetăţean român şi dacă are domiciliul în ţară.

24 Considerăm că cel mai important aspect a cetăţeniei, care izvorăşte din principiul suveranităţii naţionale, este participarea cetăţeanului la exercitarea puterii. De fapt, în această participare a cetăţenilor la viaţa cetăţii (la organizarea şi funcţionarea instituţiilor de guvernare) constă esenţa noţiunii de cetăţenie, atât în înţelesul său clasic – la care fac referire autorii antici – cât şi în sensul modern. Aristotel vedea în cetăţeni, chiar elementele Statului[1]. „Caracteristica adevăratului cetăţean, spunea Aristotel, este că ia parte la funcţiunile de judecător şi de magistrat"[2]. Aristotel făcea o distincţie clară între constituţii (forme de guvernământ) democratice şi statul oligarhic, spunând că în democraţii există un anumit concept de cetăţean, iar în oligarhii, altul[3]. Evident, spune Aristotel, cetăţean este individul care poate avea în adunarea publică şi la tribunal vot deliberativ, oricare ar fi de altfel Statul, al cărui membru este[4].

25 Aceeaşi distincţie între formele statale democratice şi cele autocrate este făcută şi de juristul austriac Hans Kelsen[5]. În prima categorie, spune acesta, există o participare largă

---

[1] *Aristotel*, Politica, Ed. Cultura Naţională, Bucureşti, 1924, p. 95.
[2] Idem, p. 96.
[3] Idem, p. 97.
[4] Idem, p. 98.
[5] *H. Kelsen*, Doctrina pură a dreptului, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2000, p. 176.

a cetăţenilor la producerea normelor de drept generale, iar în a doua, supuşii sunt excluşi de la orice participare la formarea voinţei statale, aceştia neavând drepturi politice[1]. Într-o altă lucrare, consacrată teoriei statului, Hans Kelsen arată că legătura statului cu indivizii ai căror conduită este reglementată (de stat) prin ordine, apare ca un raport de subordonare, aceşti indivizi fiind priviţi ca „supuşii Statului"[2].

Supuşii statului, în înţelesul de persoană subordonată voinţei acestuia, sunt şi străinii şi 26
cetăţenii săi. Noţiunea de cetăţean, spune Kelsen, are importanţă prin faptul că străinul nu se bucură de toate drepturile, în special de cele politice. Cu toate acestea, Kelsen apreciază că naţionalitatea – adică cetăţenia – nu este esenţială statului, întrucât acesta „trebuie să aibă supuşi", indiferent că ei sunt supuşi sau cetăţeni[3].

Comunitatea de cetăţeni exprimă o voinţă electorală omogenă, având ca unic scop 27
alegerea unui Parlament sau a unui preşedinte de republică, ceea ce nu însemnă că alegătorii au exprimat o unică voinţă, ci, dimpotrivă, voinţe partizane particulare. Corpul electoral se exprimă, însă, omogen şi rămâne astfel, deoarece suveranitatea naţională – pe care a exercitat-o acesta – este prin natura sa indivizibilă. Tot astfel, fiecare membru al comunităţii de indivizi este egal supus în raporturile sale cu statul şi fără privilegii. Filozoful german Kant spunea că numai capacitatea de a vota conferă individului, component al unei uniuni politice, calitatea de cetăţean. Aceasta presupune, continua el, independenţa celui care, făcând parte din popor, nu numai că intenţionează să participe la existenţa socială, ci, de asemenea, să fie membru al ei, adică să ia parte activă împreună cu ceilalţi, după propriul său arbitru[4]. O idee asemănătoare o găsim şi la Hegel, care analizând conceptele de guvernare în lumea elenică şi romană, reţine că este specific acestora ca toţi cetăţenii trebuie să participe la dezbaterile şi hotărârile privind problemele şi legile de interes general[5].

Modelul acesta a fost preluat în epoca modernă şi adaptat într-un alt context istoric 28
în care nu mai este posibilă democraţia directă, ci guvernământul reprezentativ. Într-un astfel de model, societatea se structurează în elita conducătoare, desemnată prin proceduri democratice şi restul comunităţii de cetăţeni.

Este o cerinţă fundamentală, ce rezultă din art. 2 din Constituţie, ca cetăţeanul să aibă 29
aptitudinea de a participa la exercitarea puterii politice prin proceduri democratice, libere, periodice şi corecte, dar şi la exercitarea puterii de stat propriu-zise. Ne referim aici la iniţiativa legislativă cetăţenească recunoscută şi garantată de art. 74 alin. (1) şi art. 150 din Constituţie, precum şi la referendum, înţeles ca modalitate de consultare a voinţei populare.

Ajunşi în acest punct al comentariului noţiunii de cetăţenie, simţim nevoia să reiterăm 30
definiţia completă a democraţiei, pe care am mai propus-o şi în alte studii şi comentarii: **democraţia reprezintă puterea poporului exercitată de popor, pentru popor şi sub controlul poporului.**

Ceea ce lipseşte din Constituţia României este reglementarea câtorva proceduri prin 31
care cetăţenii să îi poată controla cu adevărat pe cei aflaţi la guvernare. Teoria lui John

---

[1] Ibidem.
[2] *H. Kelsen*, Teoria generală a statului, Tiparul „Oltenia", Craiova, 1928, p. 7.
[3] Idem, p. 55.
[4] *I. Kant*, Scrieri moral-politice, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1991, p. 164.
[5] *G.W.F. Hegel*, Prelegeri de filozofie a istoriei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1997, p. 78.

Locke, potrivit căreia cei guvernați trebuie să consimtă la actul de guvernare, ceea ce presupune și un drept de control efectiv asupra acelora care guvernează, inclusiv de a-i înlocui, a fost doar parțial preluată de Adunarea Constituantă în 1991. Se pare că membrii Adunării Constituante nu au cunoscut unul dintre mesajele Declarației de Independență a fostelor colonii americane din 4 iulie 1776 potrivit căruia oamenii instituie Guverne care își derivă dreptele lor puteri din consimțământul celor guvernați. Că, ori de câte ori o Formă de Guvernare devine distructivă pentru aceste țeluri, este Dreptul Poporului de a o schimba sau de a renunța la ea și de a institui un nou Guvern bazat pe acele principii și organizat în acele forme de exercitare a prerogativelor sale care i se vor părea cele mai nimerite să-i garanteze acestui Popor Siguranța și Fericirea".

32 Între două legislaturi, corpul electoral nu are niciun drept de control asupra Parlamentului și Guvernului, rămânând doar un corp social având obligația de a se supune deciziilor acestor două autorități publice de guvernare. Sigur, Constituția prevede în art. 39 libertatea întrunirilor, potrivit căruia mitingurile, demonstrațiile, procesiunile sau orice alte întruniri sunt libere, dacă se organizează și desfășoară numai în mod pașnic și fără niciun fel de arme. Prin textul respectiv, Constituția neagă chiar dreptul la insurecție împotriva Guvernantului despotic, de vreme ce se interzice demonstranților să folosească arme, ca și când comerțul cu arme nu ar fi restricționat. Este evident că într-o societate democratică, mitingurile și demonstrațiile, ca și procesiunile publice trebuie să se desfășoare pașnic, fără manifestarea violențelor, mai ales a acelora care pot pune în pericol viața și integritatea fizică a persoanelor, inclusiv a forțelor de ordine.

33 Nici în privința Președintelui României poporul nu are un instrument real de control. Dreptul cetățenilor de a-l demite pe Președintele republicii, potrivit art. 95 alin. (3) din Constituie, este greu de pus în aplicare, dacă i se aduc opreliști artificiale, așa cum s-a întâmplat în vara anului 2012. Constituția ar putea recunoaște cetățenilor dreptul de a iniția procedura de suspendare din funcție a Președintelui României, dreptul de a sesiza Curtea Constituțională și pe calea unei acțiuni directe, cu privire la neconstituționalitatea unor legi și ordonanțe ale Guvernului sau dreptul de a se pronunța printr-un referendum popular, inițiat tot de un grup reprezentativ de cetățeni pentru abrogarea unor legi etc. Anumite drepturi de participare a cetățenilor la exercitarea puterii de stat ar putea fi recunoscute și printr-o lege privind activitatea de lobby.

34 În general, cetățenia este definită ca fiind apartenența unei persoane la un anumit stat. Precizăm că această apartenență este deopotrivă politică și juridică. Se poate observa cu ușurință că termenul de apartenență este ambivalent. Apartenența unei persoane la un anumit stat nu exprimă o legătură unilaterală, ci una reciprocă între cele două entități. Cu alte cuvinte, nu numai cetățeanul este legat de stat, ci și statul este legat de cetățean. Această legătură are în primul rând un fundament politic rezultând din dreptul statului ca reprezentant al puterii suverane a poporului de a conferi și apăra calitatea de cetățean al său unei anumite persoane. În al doilea rând, legătura respectivă are un fundament juridic rezultând din consfințirea în Constituție și în alte acte normative a principiilor și a cadrului juridic de reglementare a raporturilor de cetățenie.

35 Apartenența nu exprimă, însă, un simplu raport de subordonare a cetățeanului față de stat sau, altfel spus, un raport de dominație exercitată de stat asupra unei persoane. Acest raport există, indiferent de calitatea persoanei ce locuiește într-un anumit stat și asupra căreia se exercită prerogative de comandă. Este un adevăr ce nu mai trebuie demonstrat,

că raporturile de subordonare/dominaţie caracteristice oricărui raport între stat şi individ nu au relevanţă nemijlocită, evidentă pentru raporturile de cetăţenie, forţa publică (statul) exercitându-şi dominaţia asupra oricărui individ care domiciliază sau este rezident pe teritoriul său.

Luând ca suport raportul de apartenenţă a individului faţă de un anumit stat, unii autori au definit cetăţenia română ca fiind situaţia juridică care rezultă din raporturile statornice care intervin între o persoană fizică şi statul român, exprimând apartenenţa persoanei la stat, situaţie caracteristică prin plenitudinea drepturilor şi obligaţiilor reciproce predeterminate de lege[1]. Într-o altă definiţie, cetăţenia română a fost apreciată ca acea calitate a persoanei fizice ce exprimă relaţiile permanente social-economice, politice şi juridice dintre persoana fizică şi stat, dovedind apartenenţa sa la statul român şi atribuind persoanei fizice posibilitatea de a fi titularul tuturor drepturilor şi îndatoririlor prevăzute de Constituţia şi de legile României[2]. 36

S-a spus, de asemenea, că din punct de vedere juridic, cetăţenia reprezintă acea legătură permanentă, politică şi juridică, ce se realizează între un individ, persoană fizică şi statul pe al cărui teritoriu locuieşte[3]. 37

Profesorul Tudor Drăganu înţelege **cetăţenia**, în sensul de ansamblu de drepturi subiective şi obligaţii recunoscute (de stat) unei persoane determinate, ca fiind situaţia juridică rezultând din apartenenţa unei persoane fizice la un stat determinat, caracterizată prin faptul că aceasta are plenitudinea drepturilor şi obligaţiilor prevăzute de Constituţie şi legi, inclusiv drepturile politice, obligaţia de fidelitate faţă de patrie şi cea de apărare a ei[4]. 38

În ceea ce ne priveşte, considerăm că, ***cetăţenia română** reprezintă legătura politico-juridică principală şi statornică între statul român şi o persoană fizică, care exprimă apartenenţa acesteia la stat şi în baza căreia aceasta participă la diferite proceduri constituţionale şi legale, prin care se exprimă voinţa suverană a poporului şi beneficiază de drepturile şi libertăţile fundamentale pe care i le garantează statul, care, în acelaşi timp, îi impune anumite îndatoriri fundamentale*[5]. 39

§2. Natura juridică a cetăţeniei

În explicarea naturii juridice a cetăţeniei nu se poate ignora faptul că aceasta exprimă un raport politic şi juridic între două subiecte de drept: statul şi persoana fizică, fiecare dintre ele fiind titulare de drepturi şi obligaţii. Din acest punct de vedere, persoanele fizice pot avea calitatea de cetăţean sau de persoană cu dublă cetăţenie. Prin excludere, străinii şi apatrizii nu au vocaţia de a li se recunoaşte şi garanta toate drepturile cetăţeneşti, dar nici nu li se poate pretinde să înfăptuiască toate îndatoririle fundamentale ce revin cetăţenilor români, întrucât nu au calitatea de subiecte, de părţi în raporturile de cetăţenie. 40

---

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 352-353.

[2] *I. Muraru*, op. cit., p. 116.

[3] A se vedea *Şt. Deaconu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 49.

[4] *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 132.

[5] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, op. cit., p. 658.

41 În doctrină s-a susținut că cetățenia este un element, o parte componentă a capacității juridice[1]. Cum însă capacitatea juridică are conotații diverse în funcție de ramura sistemului de drept la care o raportăm, s-a precizat că persoana fizică/cetățean poate fi subiect al tuturor raporturilor juridice[2].

42 Nu pot fi acceptate punctele de vedere privind natura juridică a cetățeniei, care susțin, de pildă, că nu numai persoanele fizice sunt legate prin legături de apartenență față de stat, ci și bunurile, sau că la baza cetățeniei s-ar afla raporturi contractuale între două subiecte de drept. La fel de inconsistente științific sunt și opiniile potrivit cărora cetățenia ar fi un element constitutiv al statului, un statut personal sau situație juridică raportate la anumite segmente sau părți din populație, după criteriul vârstei, al sexului[3].

43 Așa cum se poate observa, există o relativă dificultate în desprinderea naturii juridice a cetățeniei. Aceasta deoarece apartenența unei persoane la un anumit stat poate avea mai multe cauze: nașterea, adopția, autorizarea cererii adresate autorităților statale competente, de către o persoană fizică. Trebuie remarcat faptul că toate teoriile care s-au susținut cu privire la natura juridică a cetățeniei au ca punct comun aprecierea acesteia ca o legătură de apartenență între două subiecte de drept. Art. 1 din Legea cetățeniei române nr. 21/1991, republicată, prevede, în acest sens, că „cetățenia română este legătura și apartenența unei persoane fizice la statul român".

44 Convenția europeană asupra cetățeniei, adoptată la Strasbourg la 6 noiembrie 1997 și ratificată de România prin Legea nr. 396/2002[4] prevede că „cetățenia înseamnă legătura juridică dintre o persoană și stat și nu indică originea etnică a persoanei".

45 Izvorul juridic al cetățeniei este fie faptul natural al nașterii, căreia legiuitorul îi predetermină efecte juridice în ceea ce privește raportul de cetățenie între cel născut și stat, fie chiar faptul juridic al adopțiunii sau repatrierii unei persoane ori acordarea cetățeniei la cererea acesteia.

46 Indiferent care ar fi izvorul cetățeniei, aceasta este, în esența sa, un raport juridic al cărui mod de naștere și de încetare sunt prevăzute expres de lege. De asemenea, conținutul raportului (drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățeanului și procedurile prin care cetățenii participă la exprimarea voinței suverane a poporului) este prevăzut în Constituție și în diferite alte legi.

§3. Identitate etnică și comunitate politică

47 Unul dintre elementele esențiale ale formării unui stat este, așa cu am văzut, existența unei populații stabile și suficient de numeroase pentru a reuși să-și impună voința politică, adică dreptul la autodeterminare în vederea constituirii statului respectiv. Atribuim aici termenului de populație, în sensul dreptului constituțional, înțelesul unui grup numeros de indivizi care conviețuiesc împreună pe un teritoriu determinat și sunt strâns legați între ei printr-un set de valori și tradiții comune cum ar fi, viața în comun, conștiință culturală comună, idealuri și aspirații comune și care au căpătat în timp aceleași trăsături etnice

[1] *I. Muraru*, op. cit., p. 118.
[2] Idem, p. 120.
[3] A se vedea critica acestor teorii în *I. Deleanu*, op. cit., p. 351-352.
[4] M.Of. nr. 490 din 9 iulie 2002.

identitare, cuvinte religioase, o limbă comună etc.[1] Aprecierea numărului de persoane având aptitudinea să formeze o comunitate politică este un element subiectiv, care depinde şi de alţi factori, cum ar fi întinderea suprafeţei teritoriului pe care urmează să se constituie statul respectiv, entităţile statale adiacente, recunoaşterea trăsăturilor identitare ale populaţiei respective etc. Pentru constituirea unui stat nu este necesar ca populaţia să fie omogenă din punct de vedere etnic. Aşa ceva nici nu ar fi posibil. Rămâne, deci, o problemă de opţiune politică ca noua entitate statală să recunoască identitatea etnică a diferitelor grupuri care îi formează populaţia.

Sunt state în care cetăţenii acestora, deşi provin din trunchiuri etnice diferite, nu recunosc 48
existenţa minorităţilor naţionale, nici măcar a particularităţilor lingvistice şi culturale ale unor grupuri consistente de indivizi[2]. Rămâne, cum am spus, o problemă de opţiune din partea statului aflat într-o asemenea situaţie, de a lua în considerare particularităţile identitare ale cetăţenilor săi. În fond, aceasta este o problemă de guvernare democratică, sau de tradiţie constituţională, intrată deja şi menţinută în mentalul colectiv. Tot o problemă de opţiune este cea a grupurilor minoritare respective, de a-şi revendica propria identitate etnică în raporturile cu majoritatea şi cu statul ca atare. Ceea ce se evidenţiază ca important, este ca populaţia statului să-şi propună obiective sociale, economice, culturale etc. omogene din punctul de vedere al aspiraţiei indivizilor ce o compun. Până la urmă, identitatea etnică particulară cedează sau trece pe un plan secund în faţa intereselor generale, atractive pentru fiecare cetăţean în parte şi pentru comunitatea de cetăţeni în ansamblul său. Termenul de „cedare" utilizat aici nu înseamnă renunţarea la identitatea etnică, confesională, lingvistică, culturală a minorităţilor naţionale sau ignorarea acestora de către stat. Este vorba, mai mult, de o prioritate a anumitor valori şi norme comunitare care urmăresc progresul general al comunităţii cetăţenilor şi nu afectează cu nimic nici sensibilităţile etno-culturale ale minorităţilor, dar nici pe cele ale majorităţii etnice.

Interesele comunităţii politice devin mai puternice, mai pregnante şi, astfel, atrag unitar 49
resurse naţionale pentru a fi utilizate în mod egal în beneficiul fiecărui cetăţean. **Interesul comun**, atât pentru populaţia majoritară, cât şi pentru persoanele aparţinând minorităţilor naţionale, asumat de comunitatea politică, este cheia care deschide calea unui progres general al tuturor acelora care îşi dau consimţământul unei elite conducătoare pentru a fi guvernaţi şi faţă de care se supun în mod egal. În fond, este mult mai important pentru comunitatea cetăţenilor să găsească şi să valorifice elementele care unesc indivizii ce o formează şi nu cele care îi pot dezbina. Este important ca cetăţenii să aibă sentimentul că aparţin în mod egal aceleiaşi naţiuni civice, că sunt uniţi sub autoritatea aceluiaşi Guvernant şi că datorează fidelitate patriei comune, pe al cărei teritoriu naţional s-au format sau aşezat de-a lungul unor perioade istorice.

Statul are resurse însemnate pentru realizarea unei **integrări politice şi sociale a** 50
cetăţeanului, fără a-i limita sau afecta identitatea etnică, care poate fi păstrată în entităţi sociale minore, cum ar fi familia, congregaţii religioase, asociaţii culturale, grupuri de prieteni etc., dar şi în cadrul Parlamentului şi chiar al Guvernului, precum şi la nivelul comunităţilor locale. În fond, este de preferat ca valorile etnice ale unor grupuri minoritare

---

[1] A se vedea şi *G. Andreescu*, Naţiuni şi minorităţi, Ed. Polirom, Iaşi, 2004, p. 22.

[2] Exemplul cel mai cunoscut în Europa este Franţa, care nu recunoaşte existenţa pe teritoriul său a minorităţilor naţionale. A se vedea *D. Turpin*, op. cit., p. 64.

să devină congruente şi compatibile cu măsuri de integrare politică la nivel statal, decât să se afle în conflict deschis sau mocnit cu acestea. Nu este vorba aici de omogenizare etnică sau de deznaţionalizare, ci de stabilirea unor obiective comune ale comunităţii de cetăţeni, asumate de stat în beneficiul fiecărui cetăţean, a unui set de valori şi norme politice şi juridice, concomitent cu păstrarea integrală a identităţii etnice, promovate într-o societate democratică şi egal deschisă fiecărui individ. O astfel de acţiune presupune din partea statului stabilirea unor oportunităţi economice, sociale şi culturale egale pentru întregul teritoriu, repartizarea şi distribuirea egală a resurselor materiale şi financiare, accesul cu şanse egale la ocuparea de posturi în serviciile publice etc. Exerciţiul deplin al drepturilor şi libertăţilor constituţionale de către fiecare cetăţean român, este una dintre garanţiile protecţiei etatice a statutului legal al minorităţilor naţionale.

51 Acordarea unor drepturi ce ţin de prezervarea valorilor etno-culturale ale minorităţilor naţionale la nivel local, cum ar fi utilizarea limbii materne în administraţia publică locală, în şcoală, întreţinerea unor monumente cu semnificaţie identitară, respectarea unor tradiţii, sărbători şi obiceiuri etnice etc. este o modalitate eficientă de protecţie a identităţii acestor grupuri sau categorii de cetăţeni români. Se ştie că în unităţile administrativ-teritoriale locale în care majoritatea locuitorilor este formată din persoane aparţinând unor minorităţi naţionale, mandatele de consilier local şi de primar sunt deţinute cu preponderenţă de reprezentanţi ai minorităţilor respective. Aceasta este o realitate politică, nu etnică. Raporturile populaţiei etnic majoritare, dar aparţinând unor minorităţi naţionale, cu autorităţile locale respective sunt eminamente şi exclusiv politice, ceea ce exclude, ca fiind neconstituţională, considerarea acestora ca instituţii cu profil etnic.

52 Suntem susţinătorii unui echilibru între promovarea identităţii etnice a minorităţilor naţionale şi susţinerea valorilor şi normelor comunităţii politice, astfel încât să rezulte o compatibilitate deplină între afirmarea liberă a fenomenului identitar şi respectarea sinceră şi deplină de către minorităţile naţionale a valorilor naţionale cu care se identifică majoritatea etnic românească. Cheia în care trebuie înţeles raportul între minorităţile naţionale şi stat, ca reprezentant al tuturor cetăţenilor români, este principiul suveranităţii naţionale care face din fiecare cetăţean, indiferent de ascendenţa sa etnică, un izvor şi deţinător de putere politică suverană, pe care o transmite în mod liber în cicluri electorale organizate periodic la nivel naţional şi local.

53 Statul român trebuie să se poziţioneze în mod egal în raport cu valorile etnico-culturale ale persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale şi valorile corespondente ale cetăţenilor români cu ascendenţă etnic românească. Aşa cum statul român este obligat să respecte şi să garanteze dreptul la identitate al minorităţilor naţionale, tot astfel, acesta are o obligaţie similară faţă de naţiunea română înţeleasă în sensul ei etnic.

54 Tot o obligaţie a statului român este să descurajeze şi să respingă cu fermitate orice manifestări extremiste din partea unor reprezentanţi politici ai minorităţilor naţionale prin care se propagă idei, cum ar fi autonomie sau separatism teritorial, şovinism, ură naţională, se incită la discriminare, la revizionism teritorial, ori la atitudini de dispreţ faţă de valori naţionale, sau se readuce în actualitate practici compromise de istorie, care afectează sentimentele naţionale ale populaţiei majoritare. La fel de nocive sunt orice manifestări de intoleranţă etnică ale unor oameni politici români. Este necesar, totodată, ca şi partidele politice, îndeosebi cele parlamentare să ia atitudine fermă faţă de astfel de manifestări şi să le condamne prin declaraţii politice asumate în Parlament.

§4. Principiile generale ale cetățeniei române

Aceste principii stabilesc cadrul juridic general de dobândire și de exercitare a calității 55
de cetățean român de către o persoană fizică[1]. Ele decurg atât din Constituție cât și din alte legi, în primul rând din Legea cetățeniei române. Pot fi considerate ca principii generale ale cetățeniei române, printre altele:

a) egalitatea cetățenilor români fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială [art. 4 alin. (2) din Constituție];

b) cetățenia se dobândește pe baza principiului *ius sangvinis*, ceea ce înseamnă că dobândește automat cetățenia română indiferent de locul nașterii sale, copilul ai cărui părinți, sau numai unul dintre ei este cetățean român;

c) stabilirea modului de dobândire sau pierdere a cetățeniei, ca și a drepturilor și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, reprezintă un atribut inerent, exclusiv și suveran al statului;

d) cetățenii români au, de regulă, o singură cetățenie, dar, potrivit legii române a cetățeniei pot dobândi o a doua cetățenie;

e) căsătoria nu produce efecte juridice asupra cetățeniei soților, iar schimbarea cetățeniei unuia dintre soți nu produce efecte asupra cetățeniei române a celuilalt soț;

f) cetățenia română nu poate fi retrasă aceluia care a dobândit-o prin naștere.

§5. Modalitățile legale de dobândire a cetățeniei române

Legiuitorul român a optat pentru principiul *ius sangvinis* în ceea ce privește modul de 56
dobândire a cetățeniei. Aceasta înseamnă că în stabilirea cetățeniei române a unei persoane primează legătura de sânge a acesteia cu părinții săi în considerarea unei ascendențe organice de factură istorică. Dacă aceștia au cetățenia română, automat persoana respectivă va dobândi la naștere cetățenia română. Se creează, astfel, șirul unor generații succesive care nu au rupt legătura cu statul, fiecare generație de rudenie participând la formarea structurilor de guvernare și indirect la formarea ordinii juridice care a generat premizele unei stabilități a vieți materiale și sociale. Legea cetățeniei române nr. 21/1991 a reflectat acest principiu. Potrivit art. 5 alin. (1) „copiii născuți pe teritoriul României, din părinți cetățeni români, sunt cetățeni români"[2]. Pe baza aceluiași principiu, legiuitorul a stabilit că au, de asemenea, calitatea de cetățean român cei care s-au născut pe teritoriul statului român, chiar dacă numai unul dintre părinți este cetățean român, precum și cei ce s-au născut în străinătate și ambii părinți sau numai unul dintre ei are cetățenia română. Legea cetățeniei stabilește și o veritabilă prezumție de cetățenie română precizând că minorul găsit pe teritoriul statului român este considerat cetățean român, până la proba contrarie, dacă niciunul dintre părinți nu este cunoscut.

---

[1] A se vedea *P. Țuțea*, Omul. Tratat de antropologie creștină, vol. I, Ed. Timpul, Iași, 1992 (întrebat de Nae Ionescu „care trebuie să fie însușirile unui adevărat cetățean român", Petre Țuțea i-a răspuns: „I. Să fie creștin, conștiința religioasă fiind definitorie pentru om; II. Să fie dispus a-și da viața pentru România fără regret; III. Să nu înșele pe nimeni; IV. Să nu necinstească nicio fecioară pentru a nu ofensa Majestatea Maicii Domnului; V. Să-și cunoască limitele și să respecte ceea ce poate face altul și nu poate face el").

[2] Legea nr. 21/1991, republicată (M.Of. nr. 98 din 6 martie 2000).

57 În afară de naștere, legiuitorul a prevăzut și alte moduri de dobândire a cetățeniei române, și anume: adopția și acordarea cetățeniei la cerere.

58 În ceea ce privește adopția, cetățenia română se dobândește de către copilul cetățean străin sau fără cetățenie, prin adopție dacă părinții adoptivi sunt cetățeni români, iar cel adoptat nu a împlinit vârsta de 18 ani. Legea permite și adoptarea unui copil major, situație în care se cere consimțământul acesteia. În cazul în care numai unul dintre părinții adoptativi este cetățean român, cetățenia minorului adoptat va fi hotărâtă de comun acord, de către aceștia. Dacă părinții adoptivi nu ajung la o hotărâre comună, instanța judecătorească competentă să încuviințeze adopția, va decide asupra cetățeniei celui adoptat, ținând seama de interesele acestuia. Legea cetățeniei prevede că în acest caz se cere și consimțământul minorului dacă a împlinit vârsta de 14 ani. Adopția se poate face și de o singură persoană, cetățean român, minorul dobândind cetățenia acestuia. În cazul declarării nulității sau anulării adopției, copilul adoptat este considerat că nu a fost niciodată cetățean român dacă la data declarării sau anulării adopției nu a împlinit vârsta de 18 ani și dacă domiciliază în străinătate sau părăsește țara pentru a domicilia în străinătate. În situația desfacerii adopției, copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani, pierde cetățenia română pe data desfacerii acesteia, dacă minorul domiciliază în străinătate sau dacă părăsește țara pentru a domicilia în străinătate.

59 Legea prevede că persoana care a pierdut cetățenia română, precum și descendenții acesteia până la gradul II inclusiv, o pot redobândi prin efectul repatrierii cu păstrarea cetățeniei străine și stabilirea domiciliului în țară sau cu menținerea acestuia în străinătate, dacă își exprimă dorința în acest sens. Părinții care se repatriază și solicită redobândirea cetățeniei române hotărăsc pentru copiii lor minori privind cetățenia. În situația în care părinții nu cad de acord, tribunalul de la domiciliul minorului va decide, ținând seama de interesele acestuia. În cazul copilului care a împlinit vârsta de 14 ani, este necesar consimțământul acestuia.

60 Redobândirea cetățeniei de către unul dintre soți nu are nicio consecință asupra cetățeniei celuilalt soț. Soțul cetățean străin sau fără cetățenie al persoanei care se repatriază poate cere dobândirea cetățeniei române.

61 Legea cetățeniei prevede în acest sens, că persoana respectivă trebuie să fi împlinit vârsta de 18 ani, să dovedească prin comportarea și atitudinea sa, loialitate față de statul și poporul român, să fie cunoscută ca având o bună comportare și să nu fi fost condamnată în țară sau în străinătate pentru o infracțiune care o face nedemnă de a fi cetățean român.

62 Potrivit legii, cetățenia română se poate acorda la cerere cetățeanului străin sau persoanei fără cetățenie, care:

a) s-a născut și domiciliază la data cererii pe teritoriul României sau, care, deși nu s-a născut pe acest teritoriu, locuiește în mod legal, continuu și statornic pe teritoriul statului român de cel puțin 8 ani sau, în cazul în care este căsătorit și conviețuiește cu un cetățean român, de cel puțin 5 ani de la data căsătoriei;

b) dovedește prin comportarea și atitudinea sa loialitate față de statul român și nu întreprinde sau sprijină acțiuni îndreptate împotriva ordinii de drept sau a securității naționale. Este necesar ca nici în trecut să nu fi săvârșit astfel de acțiuni;

c) a împlinit vârsta de 18 ani;

d) are asigurate în țară mijloace legale pentru o existență decentă;

e) este cunoscut cu o bună comportare şi nu a fost condamnat în ţară sau în străinătate pentru o infracţiune care îl face nedemn de a fi cetăţean român;

f) cunoaşte limba română şi posedă noţiuni elementare de cultură şi civilizaţie românească, în măsură suficientă pentru a se integra în viaţa socială;

g) cunoaşte prevederile Constituţiei României şi imnul naţional.

Termenele de 8 ani şi, respectiv de 5 ani prevăzute în art. 8 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 21/1991 pot fi reduse până la jumătate dacă persoana în cauză este recunoscută pe plan internaţional, ca o personalitate de prestigiu sau este cetăţean al unui stat membru al Uniunii Europene, are statut de refugiat sau a făcut investiţii în România care depăşesc suma de 1 milion de euro. 63

Minorul născut din părinţi cetăţeni străini sau fără cetăţenie care au cerut cetăţenia română, dobândeşte cetăţenia română, dacă nu este major, odată cu părinţii săi. În cazul în care numai unul dintre părinţii săi dobândeşte cetăţenia română, aceştia vor hotărî, de comun acord, cu privire la cetăţenia copilului. În situaţia în care părinţii nu cad de acord, tribunalul de la domiciliul minorului va decide, ţinând seama de interesele acestuia. În cazul copilului care a împlinit vârsta de 14 ani este necesar şi consimţământul acestuia. Copilul dobândeşte cetăţenia română pe aceeaşi dată cu părintele său. 64

Cererea de acordare a cetăţeniei române se face personal sau prin mandatar cu procură specială şi autentică şi va fi însoţită de acte care dovedesc îndeplinirea condiţiilor legale. Cererea de acordare a cetăţeniei române se adresează Comisiei pentru cetăţenie şi se depune la sediul Autorităţii Naţionale pentru Cetăţenie. Dacă minorul a împlinit vârsta de 14 ani poate formula în nume propriu cererea de transcriere sau înscriere a noii sale situaţii de cetăţenie în certificatul său de naştere. 65

Potrivit Legii nr. 21/1991, republicată, în vederea soluţionării cererii, comisia dispune: 66

a) completarea actelor, precum şi orice explicaţii din partea petiţionarului;

b) solicitarea de relaţii de la orice autorităţi cu privire la îndeplinirea condiţiilor legale;

c) fixarea termenului de verificare a dosarului depus.

Cetăţenia română se acordă sau se redobândeşte la data depunerii jurământului de credinţă faţă de România. 67

§6. Modalităţile legale de încetare a cetăţeniei române

A. retragerea cetăţeniei române;

B. aprobarea renunţării la cetăţenia română;

C. în alte cazuri prevăzute de lege.

A. Retragerea cetăţeniei

Cetăţenia română se poate retrage persoanei care: 68

a) aflată în străinătate, săvârşeşte fapte deosebit de grave prin care vatămă interesele statului român sau lezează prestigiul României;

b) aflată în străinătate, se înrolează în forţele armate ale unui stat cu care România a rupt relaţiile diplomatice sau cu care este în stare de război;

c) a obţinut cetăţenia română prin mijloace frauduloase;

d) este cunoscută ca având legături cu grupuri teroriste sau le-a sprijinit sub orice formă ori a săvârşit alte fapte care pun în pericol siguranţa naţională.

69 În concordanţă cu prevederile constituţionale, cetăţenia română nu poate fi retrasă persoanei care a dobândit-o prin naştere.

70 Trebuie remarcat că potrivit Legii cetăţeniei române nr. 21/1991, retragerea acesteia nu produce efecte asupra cetăţeniei soţului sau copiilor persoanei căreia i s-a retras cetăţenia.

B. Aprobarea renunţării la cetăţenie

71 Pentru motive temeinice, Legea nr. 21/1991 prevede că se poate aproba renunţarea la cetăţenia română persoanei care a împlinit vârsta de 18 ani şi care:

a) nu este învinuită sau inculpată într-o cauză penală ori nu are de executat o pedeapsă penală;

b) nu este urmărită pentru debite către stat, persoane fizice sau juridice din ţară sau, având astfel de debite, le achită ori prezintă garanţii corespunzătoare pentru achitarea lor;

c) a dobândit ori a solicitat şi are asigurarea că va dobândi o altă cetăţenie.

72 Trebuie precizat că pierderea cetăţeniei române prin aprobarea renunţării nu produce niciun efect asupra cetăţeniei soţului sau copiilor minori. Cu toate acestea, în cazul în care ambii părinţi obţin aprobarea renunţării la cetăţenia română, iar copilul minor se află împreună cu ei în străinătate ori părăseşte împreună cu ei ţara, acesta pierde cetăţenia română o dată cu părinţii săi, iar dacă ei au pierdut cetăţenia română la date diferite, minorul va pierde cetăţenia română pe ultima dintre aceste date. Copilul minor care, pentru a domicilia în străinătate, părăseşte ţara după ce ambii părinţi au pierdut cetăţenia română, pierde cetăţenia română la data plecării sale din ţară.

73 Cererea de renunţare se depune la Comisia pentru cetăţenie sau la misiunile diplomatice ori oficiile consulare ale României din ţara în care solicitantul domiciliază sau îşi are reşedinţa. Aprobarea cererii se face prin ordinul preşedintelui Autorităţii Naţionale pentru Cetăţenie.

C. Alte cazuri prevăzute de lege

74 Legea cetăţeniei române prevede şi alte cazuri de pierdere a acesteia. Astfel, copilul minor cetăţean român, adoptat de un cetăţean străin, pierde cetăţenia română dacă părinţii adoptivi sau, după caz, părintele adoptiv solicită aceasta în mod expres, iar legea străină prevede dobândirea cetăţeniei înfietorului de către cel adoptat.

75 În cazul declarării nulităţii sau anulării adopţiei, copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani este considerat că nu a pierdut niciodată cetăţenia română.

76 Pierde, de asemenea, cetăţenia română copilul găsit pe teritoriul României dacă, până la împlinirea vârstei de 18 ani, i s-a stabilit filiaţia faţă de ambii părinţi, iar aceştia sunt cetăţeni străini. Cetăţenia română se pierde şi în cazul în care filiaţia s-a stabilit numai faţă de un părinte cetăţean străin, celălalt părinte rămânând necunoscut.

§7. Dovada cetăţeniei române

77 Legea cetăţeniei române a prevăzut că dovada acesteia se face cu buletinul de identitate, sau după caz, cu cartea de identitate, paşaportul sau cu certificatul constatator al acordării cetăţeniei române. Cetăţenia copilului până la vârsta de 14 ani se dovedeşte cu certificatul său de naştere, însoţit de buletinul de identitate ori cartea de identitate sau cu paşaportul

oricăruia dintre părinți. În cazul în care copilul este înscris în buletinul de identitate sau pașaportul unuia dintre părinți, dovada cetățeniei se face cu oricare din aceste acte.

Art. 6. Dreptul la identitate

(1) Statul recunoaște și garantează persoanelor aparținând minorităților naționale dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase.

(2) Măsurile de protecție luate de stat pentru păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității persoanelor aparținând minorităților naționale trebuie să fie conforme cu principiile de egalitate și de nediscriminare în raport cu ceilalți cetățeni români.

Lucrări de referință: *M. Balan*, Drept constituțional și instituții politice, Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 95-99; *Colectiv*, Constituția României, comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 5-14; *D.C. Dănișor*, Constituția României comentată. Titlul I, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 216-251; *D.C. Dănișor, D. Dănișor* (coord.), Dreptul la identitate – Le Droit a l'identite, Ed. Universul Juridic, București, 2010; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 70-74, 371-409; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București,1998, p. 390-406; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 630-643; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Comentariul art. 1, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1-19.

Studii de specialitate: *C. Ionescu*, O perspectivă constituțională asupra conceptului de identitate etnică, în Dreptul nr. 1/2016; *C. Ionescu*, Comentarii pe marginea art. 6 din Constituția României, revizuită, în Pandectele Române nr. 3/2015; *C. Ionescu*, Privire generală asupra statutului constituțional și legal al minorităților naționale în România în perioada modernă și contemporană, în Revista de Drept Public nr. 1/2010; *C.A. Rudescu*, Coordonatele etnice în conceptul de „minoritate", de rasă, limbă și religie, în Arhiva pentru Știință și Reformă Socială, anul X, nr. 1-4, 1932.

Corelații legislative: art. 4, art. 16 din Constituție; art. 2 pct. 29, art. 9 din Legea nr. 35/2008; art. 13 din Legea nr. 489/2006, republicată.

Comentariu

Sumar

§1. Are art. 6 din Constituție alura unui principiu general al ordinii constituționale naționale? 137
§2. Conceptul de identitate etnică 142
§3. Conceptul de minoritate națională 150
§4. Conținutul dreptului la identitate. Tipurile de identitate etno-culturală recunoscute constituțional 154
A. Identitatea culturală 158
B. Identitatea lingvistică 160
C. Identitatea religioasă 162
§5. Destinatarii dreptului la identitate 166
§6. Articularea dreptului la identitate cu criteriile nediscriminării 166

§1. Are art. 6 din Constituție alura unui principiu general al ordinii constituționale naționale?

Dacă art. 6 din Legea fundamentală este citit în cheia ideologică a marii schimbări 1
politice a sistemului de guvernare declanșate în decembrie 1989, indiscutabil răspunsul la

întrebarea de mai sus este afirmativ. Să nu uităm că pct. 7 din Comunicatul către Țară al Consiliului Frontului Salvării Naționale din seara zilei de 22 decembrie 1989 prevedea că frontul propune „respectarea drepturilor și libertăților minorităților naționale și asigurarea deplinei lor egalități în drepturi cu românii", ca și când în perioada anterioară, în România ar fi existat o „problemă a minorităților naționale", care ar fi trebuit să fie soluționată de noua structură de putere, încă nelegitimată prin proceduri electorale libere și democratice, în conformitate cu documentele internaționale la care România era deja parte. În confuzia generată de dizolvarea structurilor de putere ale statului socialist, F.S.N. se adresa populației printr-un comunicat, ca și când aceasta ar fi fost unicul adresant al propunerilor sale. Textul din comunicat avea mai multe semnificații, între care menționăm anunțul includerii în programul viitoarelor reforme a unei teme cu puternic impact internațional (reglementarea raporturilor minorităților naționale cu statul român).

2 Se știe că una dintre temele predilecte ale atacurilor împotriva României, inițiate de țara vecină, Ungaria, precum și de unele grupuri politice occidentale, înainte de 1989, era cea a minorității maghiare. Nu discutăm aici politica națională a fostului partid comunist și nici politica guvernelor din perioada interbelică față de minoritățile etnice.

3 Este cert, însă, că după 1918 s-a adoptat o legislație care a creat un cadru juridic favorabil exprimării identității etnice (școli, presă, literatură în limba maternă, teatre etc.). Probleme au apărut atunci când minoritatea maghiară și cea germană au început să militeze pentru obținerea autonomiei, inclusiv teritoriale[1]. Constituția din 1952 a legitimat crearea în anul anterior a Regiunii Autonome Maghiare, desființate apoi în 1968.

4 Nu stăruim mai mult asupra chestiunii minorităților, care preocupă clasa politică românească încă de la jumătatea secolului al XIX-lea, fără a i se găsi o soluție pe deplin satisfăcătoare și definitivă nici pentru grupurile etnice minoritare, nici pentru majoritatea etnic românească[2].

5 Să ne reamintim! Proiectul de Constituție înaintat de Locotenența Domnească, Adunării Elective la 1 mai 1866 spre dezbatere și adoptare, prevedea în art. 6 alin. (2) că „Religiunea nu mai poate fi un obstacol la împământenire"[3]. Examinat în Comitetul delegaților – comisia parlamentară însărcinată de Adunarea Constituantă să se pronunțe asupra proiectului, înainte de a fi supus dezbaterii plenare – art. 6 a fost modificat, în sensul că reglementarea modului de dobândire a drepturilor civile și politice de către străini (inclusiv de populația israelită, existentă deja pe teritoriul României) urma a fi făcută prin lege specială „fără a se aduce vreo leziune dezvoltării noastre naționale"[4]. Proiectul de

---

[1] A se vedea, pe larg, Centrul de Resurse pentru Diversitate etnoculturală, Minorități în tranziție. Raport privind politicile publice în domeniul minorităților naționale și etnice din România, 2005, p. 94.

[2] Pct. 27 din Dorințele Partidei Naționale în Moldova, redactate de Mihail Kogălniceanu în august 1848 prevedea „emancipația graduală a israeliților moldoveni" (a se vedea *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991, op. cit., p. 182). Tema va fi reluată de Kogălniceanu în art. 100 din Proiectul său de Constituție, și în Proclamația de la Islaz din 1848, care preconiza „emanciparea israeliților" (a se vedea *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991, ed. 2, op. cit., p. 198).

[3] A se vedea *Al. Pencovici*, op. cit., p. 2.

[4] *Al. Pencovici*, op. cit., p. 25. A se vedea și *A.D. Xenopol*, Istoria partidelor politice în România, vol. I, Albert Bauer, București, 1910, p. 513.

Constituţie modificat de Comitetul delegaţilor a prevăzut în art. 6 că: „Împământenirea se dă de puterea legislativă. Numai împământenirea aseamănă pe străin cu Românul pentru exercitarea drepturilor politice"[1]. Proiectul de Constituţie, astfel modificat şi completat prevedea un amendament la alin. (2) al art. 6, devenit art. 4, având următorul conţinut: „În cât priveşte pe israeliţi, o lege specială va regula admisiunea lor treptată la împământenire"[2].

În presa vremii, în special în Moldova, se crease un curent de opinie împotriva încuviin- 6
ţării drepturilor politice populaţiei evreieşti, pe motiv că aceasta ar fi „cu totul deosebită prin limbă, origine, moravuri, tradiţii, morală şi religie şi ar constitui o ameninţare permanentă pentru naţia română, căci ea nu se fuzionează cu rasa indigenă"[3]. Proiectul dezbătut de Adunarea Constituantă prevedea şi garantarea libertăţii tuturor cultelor religioase.

Constituţia din 1866 promulgată de principele Carol I a prevăzut în art. 7 că „Însuşirea 7
de Român se dobândeşte, se conservă şi se pierde potrivit regulilor statornicite prin legile civile"[4]. Textul respectiv a fost modificat prin Legea din 13 octombrie 1879, în sensul că „Diferenţa de credinţe religioase şi confesiuni nu constituie în România o piedică spre a dobândi drepturile civile şi politice şi a le exercita"[5].

Nu trebuie ocolit adevărul că în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, în România nu 8
a existat o temă internă a problematicii **raporturilor politice ale minorităţilor naţionale** cu statul român, a cărui legislaţie civilă recunoştea străinilor drepturi economice în concordanţă cu cerinţele acestora ca rezidenţi pe teritoriul naţional. Când s-a pus problema minorităţilor, aceasta s-a făcut, de obicei, ca o reacţie a presei şi uneori a autorităţilor statale, inclusiv, în dezbateri parlamentare la atacuri sau demersuri revendicative întreprinse de diferite puteri şi cercuri de interese economice şi financiare din străinătate, pe fondul unei toleranţe în materie, a autorităţilor româneşti. Nu este un secret nici faptul că recunoaşterea internaţională a independenţei României, câştigate pe câmpul de luptă de către armata română în 1877, a fost posibilă numai după ce statul român a acceptat să recunoască împământenirea evreilor, la Congresul de pace de la Berlin din 1879. Acelaşi tip de condiţionare s-a produs şi după unirea plebiscitară a provinciilor istorice româneşti cu regatul român în 1918.

Art. 60 din Tratatul de Pace între Puterile Aliate şi Asociate şi Austria, din 10 septembrie 9
1919 a prevăzut că „România aderă la inserarea într-un tratat cu principalele puteri aliate şi asociate, a dispoziţiunilor pe care aceste puteri le vor considera necesare pentru a proteja în România interesele locuitorilor care diferă de majoritatea populaţiei prin rasă, limbă sau religie"[6]. Prevederile tratatului referitoare la minorităţi au dispus că „Guvernul român se

---

[1] *Al. Pencovici*, op. cit., p. 34.

[2] Ibidem.

[3] *A.D. Xenopol*, Istoria partidelor politice în România, vol. I, Albert Bauer, Bucureşti, 1910, p. 509.

[4] M.Of. nr. 142 din 1/13 iulie 1866.

[5] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României. Acte şi documente. 1741-1991, op. cit., p. 414.

[6] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României. Acte şi documente. 1741-1991, p. 516, Tratatul semnat de Guvernul român la 9 decembrie 1919 (M.Of. nr. 140 din 26 septembrie 1920). A se vedea şi *C. Hamangiu*, Codul general al României. Legi uzuale, vol. IX-X, Librăria Alcalay, p. 480.

angajează a da tuturor locuitorilor săi întreagă și deplină protecție pentru viața și libertatea lor, fără deosebire de naștere, de naționalitate, de limbă, de rasă sau de religiune"[1].

10 În mai multe dispoziții, Constituția din 1923 a prevăzut condiții de deplină egalitate a tuturor cetățenilor săi fără deosebire de origine etnică. Dispoziții asemănătoare au fost stabilite în toate constituțiile adoptate de atunci, inclusiv, în constituțiile socialiste.

11 Legea fundamentală adoptată în 1991 a inclus în art. 6 un text general de protecție a identității etnice a minorităților naționale. Tezele pentru proiectul de Constituție prevăzuseră la pct. 7 că statul „recunoaște și garantează dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității tuturor minorităților naționale, în toate domeniile vieții economice, politice, culturale, religioase, juridice și sociale. Orice discriminare este pedepsită prin lege. Măsurile de protecție ale statului român pentru păstrarea identității minorităților naționale trebuie să fie conforme principiilor de egalitate și de nediscriminare în privința celorlalți cetățeni români"[2].

12 Nu putem ști care a fost rațiunea avută în vedere de Adunarea Constituantă atunci când a prevăzut în Titlul I din Legea fundamentală protecția constituțională a identității minorităților naționale. Putem prezuma că a fost voința de a dovedi și printr-o formulare de nivel constituțional, că în România în decembrie 1989 se produsese o schimbare fundamentală față de regimul autoritar impus după 30 decembrie 1947 de Uniunea Sovietică și că noua putere va guverna pe deplin democratic. Încă o dată, entuziasmul politic de tip emoțional, specific poporului nostru, a depășit pragmatismul politic rațional. Intenția Adunării Constituante era salutară, fără îndoială, chiar și sub forma unui text-angajament, cum este art. 6 din Legea fundamentală, dar nu poziționat în Titlul I ca un principiu general, ci în cuprinsul Titlului II referitor la drepturile și libertățile cetățenești.

13 Titlul I ar fi trebuit să ridice la nivel de principiu general egalitatea deplină a tuturor cetățenilor români ca valoare supremă a democrației constituționale. Egalitatea în drepturi și libertățile fundamentale sunt, în opinia noastră, principii constituționale cu o suprafață politică și juridică mult mai extinsă decât cea a celorlalte drepturi cetățenești, inclusiv a dreptului la identitate.

14 Concepția Adunării Constituante asupra problematicii minorităților naționale rezultă din poziționarea în cuprinsul Constituției a dreptului la identitate (art. 6) și a principiului egalității în drepturi a cetățenilor români (art. 16). Unitatea între cele două texte este realizată de art. 2, care conferă poporului, adică comunității indistincte etnic a cetățenilor, calitatea de sursă a puterii politice și din art. 4, care construiește două concepte: unitatea poporului român și solidaritatea cetățenilor statului român, ambele forjate în „fundamentul statului". Art. 2 și 4 sunt poziționate corect în structura logică a Legii fundamentale. În schimb, Adunarea Constituantă a greșit esențial, așezând înaintea principiului egalității în drepturi, protecția dreptului la identitate al grupurilor etnice și, mai ales, nereferindu-se și la identitatea națională a poporului român. În opinia noastră, începând cu garantarea egalității în drepturi și a deplinei egalități de șanse pentru afirmarea în viața economică,

---

[1] Tratatul de pace între Puterile Aliate și Asociate, pe de o parte și Austria, pe de altă parte, prin care se ratifică unirea Bucovinei cu Regatul României, încheiat la Saint-Germain-en-Laye, la 10 septembrie 1919 și semnat de Guvernul român la 9 decembrie 1919, cuprinde prevederile referitoare la minorități. A se vedea Tratatul de pace, în lucrarea Minoritățile naționale din România. 1918-1925. Documente. Arhivele Statului, București, 1995, p. 175.

[2] Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 61.

socială, culturală şi politică a cetăţenilor, statul are capacitatea să protejeze identitatea etnică a minorităţilor naţionale. Privite separat, art. 6 şi 16 din Constituţie nu vor putea să stimuleze îndeajuns formarea unui pluralism etnic egal şi funcţional deopotrivă pentru naţiunea (etnic) română şi pentru minorităţile existente astăzi în România.

15 În opinia Comisiei care a elaborat proiectul de Constituţie, egalitatea ocupă un loc secund în raport cu dreptul la identitate. Credem că fără temei, raportorul Comisiei pentru Titlul I din Teze, profesorul Ion Deleanu, a apreciat că „dreptul la identitate trece mult dincolo de simplul principiu al egalităţii..."[1]. Discuţiile pe marginea proiectului Tezelor, care au avut loc în cadrul Comisiei, au surprins două poziţii: cerinţa unei protecţii speciale a minorităţilor naţionale prin includerea dreptului la identitate recunoscut individual persoanelor aparţinând acestora şi propunerea făcută de grupul parlamentar al UDMR şi de cel al minorităţilor naţionale, ca pct. 7 din Tezele pentru Titlul I să precizeze că minorităţile trebuie puse „la adăpost de orice tentativă de asimilare împotriva lor"[2].

16 Să recunoaştem că propunerea respectivă nu avea niciun temei de fond, nicio dispoziţie cuprinsă în cele trei constituţii socialiste nu sugerase asimilarea grupurilor minoritare din România de către populaţia românească majoritară[3]. Tocmai raţiunea art. 6 din Constituţie constă, implicit, în împiedicarea asimilării minorităţilor sau a omogenizării lor într-un creuzet românesc. Dreptul la identitate al persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale este, practic, garanţia menţinerii specificului etnic al minorităţilor naţionale. Să ne amintim, însă, că în contextul schimbării regimului politic în 1989, una dintre criticile nefondate aduse acestuia, era chiar teza omogenizării etnice aparţinând partidului comunist. Cum damnarea fostului partid politic de guvernământ era pe deplin legitimă şi în vogă civică, teza falsă a omogenizării etnice devenise credibilă. Niciun partid politic şi niciun guvern român nu şi-au propus vreodată să promoveze omogenizarea etnică sau deznaţionalizarea comunităţilor etnice existente pe teritoriul României.

17 În lipsa „pericolului omogenizării etnice", includerea dreptului la identitate în sfera principiilor generale ni se pare discutabilă. Dimpotrivă, experienţa socială acumulată din 1989 până în prezent arată pericolul pierderii identităţii naţionale a românilor din cele două judeţe în care majoritatea populaţiei aparţine minorităţii maghiare[4]. Din păcate, statul român nu a luat încă nicio măsură pentru a înlătura acest pericol.

---

[1] Idem, p. 64.

[2] Ibidem.

[3] În Adunarea Constituantă, deputatul Echim Andrei din partea grupului parlamentar al minorităţilor naţionale a susţinut că „dictatura din România, promovând un naţionalism desuet şi insolit, de fapt un instrument de diversiune politică, a urmărit sub firma *rezolvării problemei naţionale*, deznaţionalizarea până la lichidarea minorităţilor slabe şi numeric reduse. Vă cer îngăduinţa să afirm că unele reziduri ale politicii naţionaliste de inspiraţie totalitară încă există din păcate, mai ales în mentalităţi şi în stereotipuri psiho-sociale neracordate la schimbările imperative ale timpului, cum de altfel există şi în rândurile minorităţilor mentalităţi tributare sau sensibilităţi exagerate, ce acuză discriminarea sau oprimarea, care poate că nu se dovedeşte a fi reală în noile condiţii schimbate din ţara noastră" (a se vedea Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 77).

[4] Imposibilitatea exercitării unor drepturi constituţionale, cum ar fi, de pildă, dreptul la muncă, pe motiv că cel ce doreşte să se angajeze nu cunoaşte limba minorităţii din localitatea în care îşi are sediul angajatorul, este o încălcare a dreptului la identitate al etnicilor români din localităţile respective. Şi dreptul acestora la învăţătură este practic îngrădit în unele localităţi din judeţele Covasna şi Harghita.

18 Întrebarea care nu s-a formulat în Adunarea Constituantă şi nici ulterior în mediul politic sau academic, este dacă au aptitudinea să beneficieze de dreptul la identitate şi cetăţenii români care se identifică cu majoritatea etnic românească? Întrebarea nu este întâmplătoare, ci dimpotrivă este esenţială pentru etnicii români din unităţile administrativ-teritoriale în care aceştia se află în minoritate faţă de maghiari, care sunt majoritari în unităţile respective.

19 Răspunsul constituţional formal la această întrebare este negativ, ceea ce duce la concluzia că etnicii români au mai puţine drepturi social-economice şi culturale decât persoanele aparţinând minorităţii maghiare. Această lipsă de reglementare constituţională ar trebui examinată la o viitoare revizuire a Legii fundamentale.

§2. Conceptul de identitate etnică

20 Câmpul explicativ al unor noţiuni utilizate în Constituţie este destul de divers şi de aceea nu poate fi fixat cu exactitate conţinutul acestora, mai ales atunci când percepţia semantică a termenilor respectivi nu este eminamente juridică. Se ştie că Adunările Constituante întâmpină o serie de dificultăţi în consacrarea constituţională a unor termeni sau concepte care au rolul să fasoneze realităţi sociale, pentru a le încadra într-o reglementare normativă de nivel constituţional. Termeni, cum a fi cel de „patrie", „popor", „naţionalitate", „naţiune", „minorităţi naţionale", „identitate naţională" sau **„identitate etnică"**, nu au la prima vedere un conţinut explicit de natură constituţională. Termenii respectivi evoluează odată cu dinamica limbii literare a unei numite populaţii. Mai mult chiar, unii dintre termenii respectivi au un anumit înţeles în unele sisteme de cultură şi civilizaţie şi un alt înţeles în altele. De aceea, se impune, de la sine, explicarea lor în funcţie de realităţile sociale corespondente acestora, precum şi de cultura politică şi tradiţiile populaţiei sau ale comunităţii de cetăţeni chemate să aplice termenii respectivi. Nu este o întreprindere uşoară, mai ales atunci când Adunarea Constituantă recurge cu uşurinţă discutabilă la receptarea pur şi simplu a unor instituţii sau dispoziţii juridice de nivel constituţional din diferite alte Legi fundamentale, fără să ştie că orice Constituţie este reflecţia modului de a gândi şi a fi al unei comunităţi de indivizi care s-a format într-un mediu social-istoric, politic, economic, naţional şi cultural propriu, sigur diferit, dacă nu chiar opus celui din care au fost operate astfel de transplante constituţionale. Trebuie să se înţeleagă în mod clar că orice termen utilizat în textul constituţional trebuie interpretat în funcţie de realităţile sociale existente, cărora li se adresează şi fiecare dintre acestea poate fi un mesaj care se transmite automat şi viitoarelor generaţii. În înţelegerea termenilor la care ne-am referit, trebuie să se ţină seama că aceştia au şi o bogată încărcătură emoţională, ceea ce sporeşte riscul utilizării lor subiective pe planul unor trăiri sufleteşti, dar şi al unor interese politice particulare. Este cunoscut că în timp, aceşti termeni acumulează şi anumite conotaţii ideologice care pot deveni trăsături identitare. Ne putem întreba, de pildă, dacă „poporul sovietic" nu a generat atitudini, convingeri, clişee de gândire, adică trăsături identitare ale popoarelor din fostele republici sovietice reminiscente şi astăzi. Acelaşi gen de întrebări se pot pune şi în privinţa populaţiei din fosta RDG, puternic ideologizată politic în perioada postbelică.

21 Am făcut aceste succinte precizări de principiu, deoarece conceptele de **identitate etnică** şi de **minoritate naţională**, la care ne vom referi des în acest comentariu, sunt strâns legate de noţiunile de popor, naţiune, etnie şi chiar de cel de patrie. Atragem atenţia

că nu există definiţii precise şi unanim acceptate nici pentru categoria de popor, nici pentru conceptul de naţiune şi nici pentru cel de minoritate naţională. Totodată, există o prudenţă şi chiar eschivare din partea autorităţilor sau a experţilor independenţi, neafiliaţi doctrinar sau politic, de a formula o definiţie a minorităţii naţionale. Tot astfel, atunci când se încearcă definiţia identităţii etnice există o diversitate de păreri, în funcţie de perspectiva teoretică din care este abordată naţiunea sau grupul etnic examinat, pentru a i se reliefa trăsăturile caracteristice identificabile.

Câteva indicii explicative pot fi conturate, totuşi, pentru a raporta mai corect conceptul 22
de identitate etnică, ca şi cel de identitate naţională la minorităţi naţionale, respectiv, la naţiune. Astfel, convenţional, putem să înţelegem prin popor o comunitate de indivizi având rădăcini istorice comune, dar şi trăsături ce îi unesc cum ar fi, aceeaşi limbă maternă, comunitatea de viaţă economică şi socială pe un teritoriu determinat, religie comună, cultură şi obiceiuri tradiţionale comune şi interese comune. Naţiunea, în schimb, fiind tot o comunitate de indivizi formată istoric pe un anumit teritoriu, de care este legată puternic spiritual, are conştiinţa devenirii sale pe teritoriul respectiv (identificat ca teritoriu naţional), şi a apartenenţei la o anumită formă de organizare politică şi juridică şi care exprimă voinţa de a continua şi în viitor convieţuirea comună în vederea realizării unor interese naţionale spre care aspiră fiecare individ al comunităţii (naţiunii) respective.

Aşa cum s-a remarcat în literatura de specialitate, conceptul de **naţiune** are în vedere 23
o formă de agregare socială mai complexă, decât cea de popor, o comunitate capabilă de organizare şi administrare raţională a unui stat, un proiect conţinând acţiuni politice unitare în interiorul organizării sale politice (a statului) şi în exterior, spre a se apropia de sensuri universale[1)].

Nu intenţionăm să examinăm termenii de popor şi de naţiune luând în considerare 24
exclusiv semnificaţia lor etnică, deşi atunci când Constituţia se referă în art. 6 la dreptul la identitate, această conotaţie o înţelege. Noi abordăm termenii de popor şi de naţiune, pe de-o parte, numai în sens civic, deoarece doar astfel putem articula cele două noţiuni cu principiul suveranităţii, salutat şi consacrat în art. 2 din Constituţie. Includem convenţional, din acest punct de vedere, în termenul de naţiune şi cele 19 minorităţi naţionale cu reprezentare politică în Parlamentul României, chiar dacă, efectiv, ponderea numerică a acestora, cu excepţia minorităţii maghiare şi a celei rome, este cu totul nesemnificativă în raport cu numărul total al populaţiei ţării. Dacă nu am face astfel, am izola comunităţile etnice minoritare de puterea politică suverană, pe care am rezerva-o comunităţii româneşti majoritare. Acest lucru nu trebuie să se întâmple. Unitatea (politică) a poporului constituie fundamentul statului român, iar minorităţile naţionale, astfel incluse şi salutate cetăţeneşte în categoria de popor, au acelaşi rol politic în formarea şi funcţionarea structurilor de guvernare, cu cel al majorităţii şi îşi dau consimţământul alături şi împreună cu aceasta spre a fi guvernate de actori politici desemnaţi prin proceduri electorale democratice, libere şi periodice, inclusiv din rândurile acestora. Ca sursă a puterii politice suverane, poporul plurietnic, convertit în naţiune civică este şi rămâne izvor şi catalizator de democraţie.

Este un adevăr ce nu poate fi ocolit: naţiunea etnic majoritară şi minorităţile naţionale 25
se pot energiza reciproc, iar câştigătorii din această reacţie pozitivă sunt statul şi cetăţeanul

[1)] A se vedea *V. Neumann*, Neam, popor sau naţiune? Despre identităţile politice europene, Ed. Curtea Veche, Bucureşti, 2005, p. 17.

într-o ecuație în care puterea de stat națională se află în slujba fiecărui cetățean, fără nicio distincție etnică. În această ecuație, nicio parte nu renunță la identitatea sa etnică, dar promovează și susține obiective comune și de interes reciproc. Este adevărat că identitatea oferă unui om siguranța comunității și a solidarității, a unor tipare de înțelegere comune, o lume limitată în care poate trăi și poate găsi și alții asemenea lui[1]. Raționalitatea puterii de stat are, în schimb, capacitatea să atenueze diferențele, tensiunile și să asigure șanse egale, condiții egale de afirmare în viața economică, culturală, socială, politică ș.a.

26 Pe de altă parte, atunci când Constituția ne-o cere, ne referim la minorități naționale, exclusiv în sens etnic. Națiunea (etnic) română nu fuzionează cu minoritățile naționale, ci conviețuiește cu acestea, așa cum a făcut-o de sute și sute de ani, fiecare având dreptul său la identitate, exprimat și exercitat în epoca contemporană în condiții de deplină egalitate și egal protejate de statul român, în conformitate cu principiile democrației constituționale.

27 În sens civic, națiunea este o formă constituțională de coagulare politică instituțională a tuturor cetățenilor României, care nu amenință și nu afectează identitatea etnică, ci, dimpotrivă, o protejează și stimulează să se afirme într-un cadru legal, stabilit prin vot democratic în Parlament, în concordanță cu principiile și regulile statului de drept și cu documentele internaționale în materie, ratificate și introduse în ordinea juridică națională.

28 Între națiunea civic înțeleasă și minoritățile naționale nu pot exista fracturi politice și nici sociale sau culturale. Fiecare are partea sa de identitate. Există o înțelepciune a împletirii și completării identităților etnice, dar nu căpătată prin negocieri între grupuri parlamentare sau compromisuri politice, ori „înțelegeri" conjuncturale, de tipul „votăm o nouă structură a Guvernului, dacă acesta se angajează să găsească o soluție convenabilă pentru un anumit subiect cu tematică identitară", ci printr-un efort comun de emancipare a gândirii și practicii politice de guvernare[2].

29 După cum am menționat deja, textele constituționale care fac trimitere la termenii de popor, națiune, minorități naționale ne obligă să le utilizăm în sensuri diferite, aparent opuse, de unde decurge și dificultatea aplicabilității lor. Dacă art. 2 alin. (1) din Constituție ne trimite la poporul român, în înțelesul său de *demos* – același sens avându-l, printre altele, art. 4 alin. (1) și art. 61 alin. (1) – art. 6 din Legea fundamentală se referă voit la minorități naționale, exclusiv – așa cum este și firesc – în sens etnic. Adnotarea marginală a art. 6 consacră un drept constituțional al cărui conținut este explicat în alin. (1) și, în același timp, reglementează o instituție juridică de natură constituțională ca atare: identitatea etnică sub multiple forme a unei comunități social-umane.

30 Referitor la termenul de **identitate etnică** a unei anumite comunități de indivizi, avem încetățenit termenul de identitate națională, raportată în mod obișnuit la o națiune și o identitate a minorităților naționale. Dreptul la identitate este un drept individual, recunoscut și garantat de statul român tuturor persoanelor aparținând unei minorități naționale, dintre cele existente pe teritoriul României și recunoscute ca atare. Generalitatea textului constituțional face ca dreptul respectiv să se aplice și persoanelor care nu au cetățenia română. În schimb, identitatea etnică, ca instituție juridică, o raportăm la fiecare

[1] A se vedea *G. Schopflin*, Rațiune, identitate și putere, în Altera, anul V, nr. 11/1999, p. 88-89.

[2] Un astfel de exemplu de bune practici în materie de raporturi între Guvern și minorități naționale, ni se pare includerea în Programul de guvernare din decembrie 2012 a unor măsuri destinate minorităților naționale, redactate chiar de UDMR.

dintre minorităţile naţionale existente. Deşi textul constituţional distinge tipuri diferite de identitate: etnică, culturală, lingvistică, şi religioasă, practic, Adunarea Constituantă a avut în vedere aspectele de ordin etnic. Din enunţul constituţional, rezultă că numai aceste patru tipuri de identitate sunt recunoscute constituţional şi protejate de statul român, dar din exprimarea limitativă a Constituţiei vom înţelege că nu se pune problema unei posibile identităţi de ordin politic a vreuneia dintre minorităţile naţionale. În Adunarea Constituantă s-au exprimat opinii parlamentare în sensul neconstituţionalităţii înfiinţării unui partid politic pe criterii etnice. Şi alte tipuri de identitate categorială sunt excluse.

În contextul istorico-etnic românesc, distingem existenţa naţiunii române, alături de 31
care s-au aşezat în perioade istorice diferite, secui, maghiari, saşi, germani etc. Aceasta face să existe, aşa cum am mai arătat, două tipuri de identitate: o identitate naţională revendicată de naţiunea română şi identităţile celor 19 minorităţi existente în prezent pe teritoriul României[1)].

Este foarte important modul în care înţelegem **problema identităţii naţionale**, pentru 32
că aceasta joacă un rol vital în formarea percepţiei societăţii despre mediul înconjurător[2)]. Fenomenul formării şi fasonării identităţii naţionale, ca şi al celei de grup etnic minoritar, este unul dinamic. Ca atare, identitatea unei naţiuni sau a unei minorităţi naţionale evoluează pe măsura schimbărilor ce au loc în viaţa cotidiană. Dacă rămânem cantonaţi la realităţi identitare şi la modurile de susţinere a acestora operaţionale în urmă cu 100 de ani, riscăm să nu înţelegem corect şi complet problemele actuale ale celor două tipuri de identitate, ceea ce ar fi extrem de grav, întrucât nu am mai avea capacitatea de soluţionare a unor probleme actuale cu care se confruntă minorităţile naţionale, dar şi naţiunea română în epoca contemporană.

Într-un fel sau altul, fiecare stat, inclusiv statele occidentale au fost şi sunt încă 33
confruntate, uneori extrem de dramatic, cu fenomene sociale în care problemele etnice sunt puse pe primul plan. Nu de puţine ori identităţile etnice nu se acomodează cu ordinea juridică naţională, iar comportamente identitare, în special de natură socială, religioasă intră în contradicţie gravă cu stilul general de viaţă, ori cu drepturi generale ale omului. Evenimentele care au avut loc la Paris în ianuarie 2015 sunt o dovadă că atunci când etnicitatea nu este corect şi complet înţeleasă sau, dimpotrivă, disprețuită, neglijată, tratată de pe poziţii de superioritate culturală sau, chiar, rasială, reacţiile celor discriminaţi sunt disproporţionat de violente şi chiar tragice prin consecinţele generate. Este acesta un semn că etnicitatea nu este un fenomen marginal şi care s-ar soluţiona de la sine, sau care ar putea fi reglat prin mecanismele simple ale societăţii civile, fără intervenţia activă şi directă a statului.

[1)] Ceangăii reprezintă o populaţie care nu se revendică ca o minoritate naţională. O parte a acestora se consideră că aparţin minorităţii maghiare, alta că formează un grup separat al ceangăilor, iar majoritatea se declară români. Oricum ceangăii doresc sprijin statal pentru protejarea identităţii lor lingvistice, culturale şi religioase. Aromânii declară că aparţin fondului etnic românesc. A se vedea, pentru detalii, *I. Diaconu*, 10 ani de la intrarea în vigoare a Convenţiei-cadru pentru protecţia minorităţilor naţionale din Europa. Experienţa românească, în Revista de Drept Internaţional nr. 6/2008, p. 138.

[2)] *I. Prizel*, National Identity and Foreign Policy. Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine, Cambridge, University Press, 1998, p. 16, apud *V. Neumann*, op. cit., p. 102.

34 În ultimele decenii la nivelul central și est european s-au produs o seamă de schimbări cu o natură diversă, de la aspecte ale vieții politice, până la cele culturale, care și-au pus amprenta și asupra identității naționale a popoarelor din această zonă geografică, inclusiv asupra grupurilor etnice existente aici. Între aceste schimbări, renunțarea la comunism în fostele state socialiste și introducerea în această regiune a regimurilor politice pluraliste de guvernământ cu întreaga pleiadă de efecte în plan economic și cultural, au modificat esențial și percepția politică și socială a unor concepte legate de identitatea națională „Aparent paradoxal, dezbaterea academică în ce privește fundamentul conceptual al acestor schimbări paradigmice regionale nu s-a articulat suficient de puternic pentru a influența realitatea socială și a regândi practica politică a timpului nostru. Mai exact formulat, perspectiva teoretică contemporană – prin care concepeau societatea ca o democrație participativă cu cetățeni activi și educați – se intersectează doar accidental cu precaritatea realității politice din această zonă a lumii"[1].

35 Transpuse la nivel constituțional, asemenea schimbări au determinat, între altele, marcarea în Legile fundamentale adoptate în statele din zona respectivă, a unor instituții noi, printre care figurează și dreptul la identitate, ca o formă particulară de protecție a minorităților naționale. De asemenea, unele state au întreprins acțiuni guvernamentale pentru a-și întări legăturile cu naționali ai acestora, care trăiesc ca minoritari etnici pe teritoriul altor state.

36 Trebuie să existe un echilibru între păstrarea identității naționale și cea a minorităților etnice, după cum trebuie să existe un echilibru între identitatea comunitar-europeană – aflată în plin proces de maturizare la nivelul raporturilor între Uniunea Europeană și statele membre ale acestei suprastructuri – și identitatea națională a fiecăruia dintre statele membre ale Uniunii[2].

37 Există o dificultate în definirea conceptului de **identitate națională**, determinată de faptul că aceasta constituie obiect de studiu pentru o paletă largă de specialități: istorie, lingvistică, etnografie, antropologie, sociologie și mai puțin științele juridice. De aceea nu există o definiție juridică a termenilor la care ne-am referit până acum. Juriștii s-au implicat mai puțin în definirea termenilor de popor, națiune, identitate națională sau minoritate națională, cei implicați în această acțiune fiind istorici, etnografi, sociologi ș.a. Legiuitorii au consacrat normativ termenii respectivi, cu aproximație semantică, de unde și ambiguitatea unor texte legale, inclusiv constituționale, referitoare, între altele, la identitatea etnică. De aceea, este importantă pentru analiza juridică individualizarea unor repere relevante de stabilire a caracteristicilor definitorii ale identității etnice.

38 Atunci când ne referim la identitatea națională, avem în vedere un ansamblu de repere, în funcție de care o persoană își găsește similitudini categoriale cu alte persoane sau cu un grup social, la care identifică aceleași repere. Prin reperele sale identitare, grupul social ca

---

[1] *A. Pantea*, O invitație la un dialog cumpătat, în *A.M. Demeter*, Naționalism, multiculturalism, minorități naționale, Ed. Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale, Cluj-Napoca, 2012, p. 7.

[2] Atunci când ne referim la identitatea națională a statelor membre ale Uniunii Europene avem în vedere și identitatea de ansamblu, dar, după caz, și identitățile etnice minoritare existente în statele respective. În unele state membre ale Uniunii Europene (Franța, Italia, Spania, Germania ș.a.), s-au acumulat deja multe probleme privind, de pildă, raporturile acestora cu membrii ai minorităților rome din România, Bulgaria, Slovacia, Ungaria, care se cer soluționate conform normelor dreptului european.

atare, se diferenţiază de alte grupuri, care şi ele pot fi identificate prin anumite caracteristici existente la fiecare persoană care alcătuieşte grupul respectiv. Nu avem pretenţia de a defini aici termenul de identitate şi nici cel de identitate naţională. Ne limităm la a sublinia că fiecare naţiune este purtătoarea unei anumite identităţi identificabile la fiecare component al acesteia. În literatura sociologică se precizează, de pildă, că datele prin care se identifică membrii unei comunităţi naţionale cu naţiunea, definesc un ansamblu de similarităţi de interese, credinţe sau norme de viaţă, împărtăşite de toate persoanele care aparţin acelui grup[1]. Identitatea naţională exprimă atitudini, mentalităţi, comportamente colective rezultate din apartenenţa indivizilor la un stat naţional[2]. Acelaşi autor conchide că identitatea naţională se defineşte prin trăsăturile proprii ale unei naţiuni, cum ar fi limba cultura, religia, dar şi prin respectarea obiceiurilor, tradiţiilor, cutumelor specifice unei comunităţi naţionale[3]. Aceleaşi caracteristici de gen sunt valabile şi pentru definirea şi înţelegerea identităţii etnice a minorităţilor naţionale.

Vorbim în România de identitatea naţională şi, concomitent, de identitatea etnică a 39
grupurilor etnice, întrucât cele două tipuri de identitate corespund unor realităţi istorice concrete: convieţuirea alături de naţiunea română a 19 minorităţi naţionale identificabile astăzi din punct de vedere al reprezentării politice parlamentare. Fiecare grup etnic – includem aici şi pe români – s-a format şi s-a dezvoltat practic în acelaşi creuzet social-istoric, cultural, politic şi geografic. Dacă originea poporului român şi cea a grupurilor etnice minoritare sunt bine stabilite şi unanim cunoscute, ar fi neproductivă orice retorică politică pe tema caracterului teritoriului naţional, precum şi pe tema unei autonomii teritoriale pe criterii etnice.

Statalitatea medievală românească, care a preluat şi adaptat principii de guvernare 40
proprii Imperiului Bizantin, Biserica ortodoxă, dreptul cutumiar românesc şi cultura populară şi-au pus adânc amprenta pe felul de a fi al poporului român din cele două principate, Moldova şi Ţara Românească şi au contribuit la formarea identităţii naţionale a acestuia în epoca modernă, pe acelaşi spaţiu geografic şi politic pe care îl ocupă astăzi. Pe acelaşi model, în Transilvania s-a conturat un tip particular de organizare socială şi politică, un sistem de valori culturale şi două tipuri mari de credinţă creştină, cu păstrarea neclintită a limbii române, a obiceiurilor străvechi şi a tradiţiilor identitare de neam. Românii din Transilvania şi-au păstrat trăsăturile identitare tradiţionale şi, în acelaşi timp, au căpătat şi altele, pe parcursul convieţuirii lor neîntrerupte, alături de maghiari, secui, saşi, germani ş.a., care s-au aşezat în epoci diferite pe teritoriul Transilvaniei. Fondul tradiţional etnic românesc s-a păstrat şi s-a dezvoltat în contact cu alte culturi. La rândul lor, maghiarii, secuii, saşii şi-au format o identitate proprie. Toate aceste tipuri de identitate etnoculturală s-au păstrat peste timp, păstrându-şi şi astăzi valoarea şi operaţionalitatea socială. Aceste identităţi există obiectiv, chiar dacă nu ar fi consacrate la nivel constituţional. Constituţia României nu consacră identitatea etnică a minorităţilor şi nici identitatea românilor, ci doar garantează protecţia acestora, prin multiple modalităţi, inclusiv prin reglementarea constituţională a dreptului la identitate.

---

[1] *C. Schifirneţ*, Identitate românească în contextul modernităţii tendenţiale, în Revista Română de Sociologie, serie nouă, anul XX, nr. 5-6/2009, p. 463.

[2] Idem, p. 464.

[3] Idem, p. 466.

41 Din moment ce acceptăm ideea existenței unor minorități naționale pe teritoriul unui stat, indiferent de cauzele istorice, politice sau sociale care au condus la formarea minorităților respective, trebuie să acceptăm și ideea de diversitate etnică, printre altele, existentă în cadrul comunității de cetățeni, în componența căreia intră mai multe grupuri etnice, dintre care unul este dominant din punct de vedere numeric, iar celelalte, minoritare, tot sub aspect numeric. Dacă comunitatea respectivă este organizată și guvernată pe criterii de egalitate, diversității etnice îi va corespunde în mod logic un drept la diferență, ce trebuie recunoscut în privința fiecărui element component al diversității etnice, adică, în cazul nostru, minorităților naționale. Se conturează, astfel, un drept al persoanei și al grupurilor umane la diferență[1]. Declarația asupra rasei și prejudecăților rasiale, adoptată de Conferința generală a UNESCO la 27 noiembrie 1978 prevede în art. 2 că „toate persoanele și toate grupurile au dreptul să fie diferite, să se considere astfel și să fie percepute ca atare"[2].

42 Este necesar ca diferența între persoane și grupurile etnice să se facă pe baza unor criterii obiective și general acceptate, pentru a nu se da naștere la comparații artificiale sau nesemnificative. Aceasta deoarece, așa cum s-a statuat în Documentul Reuniunii de la Copenhaga pentru dimensiunea umană a CSCE, adoptat la 29 iunie 1990, „apartenența la o minoritate națională este o problemă de opțiune individuală și nici un dezavantaj nu poate rezulta dintr-o asemenea alegere. Persoanele aparținând minorităților naționale au dreptul de a păstra și dezvolta în deplină libertate identitatea lor etnică, culturală, lingvistică sau religioasă și de a menține și dezvolta cultura lor sub toate formele sale, la adăpost de orice tentativă de asimilare contra voinței lor"[3].

43 Opțiunea individuală recunoscută persoanei de a-și stabili apartenența la o anumită minoritate etnică, face necesară, cum am spus, alegerea unor criterii obiective pe baza cărora să se stabilească conținutul identității etnice. Sunt elemente obiective ale unei astfel de identități: limba maternă, cultura, religia, portul popular, meșteșugurile tradiționale, arhitectura caselor și amenajarea gospodăriei, tipurile de comportament etc. Acestor elemente obiective li se adaugă un element subiectiv, și anume voința grupului de a-și menține identitatea[4]. Firește, nimic nu împiedică ca o persoană ce aparține unei minorități naționale să renunțe din proprie voință la unele elemente ce o definesc ca o persoană minoritară din punct de vedere etnic. De pildă, în familiile mixte, soții să vorbească o singură limbă sau unul dintre ei să renunțe la propria religie și să o adopte pe cea a celuilalt soț. Persoana în cauză nu își va schimba originea etnică, ci va continua să fie membru al minorității din care a făcut parte nativ. Se va pune, desigur, ulterior problema apartenenței etnice a copiilor rezultați din căsătoria respectivă.

44 Nu urmărim în acest comentariu procesul de formare a identității etnice a poporului român și nici pe cel al minorităților naționale din România. De altfel, identitatea unui popor, deși păstrează o serie de caracteristici speciale, se află într-o continuă schimbare și

---

[1] *I. Diaconu*, Minoritățile. Identitate. Egalitate, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1998, p. 15.

[2] Idem, p. 34.

[3] *A. Năstase*, Drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale în dreptul internațional, vol. I, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 516.

[4] *I. Diaconu*, op. cit., p. 20.

evoluţie, în concordanţă cu dinamica vieţii sociale. În prezent, identităţii etnice româneşti, precum şi celei a minorităţilor naţionale i se adaugă, aşa cum am arătat, elemente ale unei identităţi europene, care îşi va pune treptat amprenta asupra celei naţionale.

Cei 28 de ani care au trecut de la schimbarea regimului politic în decembrie 1989, au influenţat, fără doar şi poate, trăsăturile identitare ale poporului român, cât şi pe cele ale minorităţilor naţionale. Sigur, acestea nu s-au schimbat esenţial, dar nu putem omite că în spiritualitatea generală, la nivel lingvistic, cultural şi educaţional, în comportamentul social şi profesional, s-au produs modificări care afectează patrimoniul identitar al românilor, precum şi pe cel al minorităţilor naţionale. 45

Interferenţele lingvistice, socio-ocupaţionale, culturale sunt factori care au aptitudinea de a fasona trăsăturile identitare. Într-o lume a diversităţilor, forţate de mediul economico-financiar, social – cultural şi politic să intre în raporturi de intercondiţionare, importanţa purităţii etnice tinde să dispară, oricum să se modifice, în funcţie de provocările vieţii cotidiene. Este vorba de un proces de lungă durată, dar inevitabil, mai ales într-o Europă în care interesele comunitare intră în competiţie cu cele naţionale, multe dintre acestea din urmă pierzându-şi resursele de revigorare. Apare, astfel o întrebare legitimă: este necesară regândirea identităţii minorităţilor naţionale şi a celei naţionale? Dacă ar fi necesară o astfel de gândire, care ar fi criteriile şi direcţiile unei noi reflecţii filozofice, politice şi juridice – ca să ne referim la cele mai importante – asupra problematicii identitare în România? Punem aceste întrebări, deoarece trebuie să înţelegem corect dispoziţiile constituţionale înscrise în art. 6 din Constituţie, resorturile operaţionale ale aplicării acestora prin voinţa Legiuitorului ordinar şi acţiunea directă a structurilor administrativ instituţionale. Dacă percepţia socială largă privind conceptul de minoritate naţională şi problematica identitară a acestora s-au schimbat, sunt necesare schimbări corespunzătoare şi la nivelul teoriei sociale, precum şi la cel al instituţiilor politice şi administrative interesate. 46

Rămânem cantonaţi la conceptul etno-cultural al naţiunii şi la cel al minorităţilor naţionale sau le completăm, pentru o echilibrare funcţională, cu percepţia civică a acestora? Aderarea instituţională a României la structurile euroatlantice obligă la extinderea percepţiei civice a grupurilor etnice şi a naţiunii, fără a nega sau refuza semnificaţiile etno-culturale ale termenilor respectivi. Devine tot mai necesară, prin urmare, o redefinire a identităţii etnice. În condiţiile actuale, exacerbarea sentimentului de apartenenţă etnică este total inadecvat standardelor democraţiei constituţionale occidentale. Reperele etno-culturale ale naţiunii şi ale minorităţilor naţionale se cer valorificate cu respectarea strictă a Constituţiei şi, în general, a ordinii juridice naţionale. Manifestările de şovinism etnic, îndemnul la nesupunere civică, incitarea la acţiuni sau comportamente violente, unele îndreptate împotriva ordinii constituţionale, nu au nimic comun cu sensul european al democraţiei şi se cer sancţionate de autorităţile publice competente. 47

Identitatea minorităţilor naţionale este susţinută în continuare de tradiţii bine consolidate în mentalul colectiv, dar este supusă şi influenţei unor factori noi, cum ar fi sistemul instituţional de guvernare la nivel central, dar mai ales, local, acolo unde persoanele aparţinând minorităţilor naţionale se confruntă cu problemele vieţii cotidiene, nivelul de dezvoltare economică a ţării, spectrul profesiunilor ocupaţionale apte să integreze forţa de muncă existentă, cu gradul de cultură şi educaţie[1]). Sunt şi factori externi care influenţează 48

[1]) A se vedea *V. Neumann*, op. cit., p. 103.

manifestările identitare ale minorităților naționale. Avem în vedere, aici legislația națională a unor state de strângere a legăturilor cu proprii naționali, care au și cetățenia altor state.

49 În opinia noastră, abordarea modernă, europeană a problematicii identității minorităților naționale trebuie să se facă în sfera democrației, care asigură, înainte de toate, egalitatea deplină a tuturor cetățenilor țării, poziționarea lor egală față de structurile de guvernare.

§3. Conceptul de minoritate națională

50 Înțelegerea și, mai ales, **realizarea dreptului la identitate** consacrat în art. 6 din Constituție presupune, în primul rând, stabilirea cu precizie a destinatarilor acestui drept, demers care obligă, în mod firesc, la definirea acceptabilă sub aspect legal a noțiunii de minoritate națională. Trebuie precizat de la început că nu s-a reușit până în prezent să se formuleze o definiție a minorităților etnice care să fie general acceptată și utilizată astfel și la nivel constituțional național. Menționăm că definirea minorităților naționale și identificarea, pe această bază, a apartenenței etnice a indivizilor ce alcătuiesc populația unui stat la anumite grupuri etnice minoritare sunt irelevante sub aspectul raporturilor politice între stat și cetățenii săi.

51 Recunoașterea de către un stat a minorităților naționale existente pe teritoriul său, ține de voința sa suverană. Sunt unele state, cum este Franța, care nu recunosc formal propriile minorități naționale, deși guvernele franceze au fost adepte ale principiului multiculturalității și și-au propus și realizat chiar unele politici publice în acest domeniu. Multiculturalitatea a fost intens curtată de guvernele occidentale în ultimele decenii, ca o soluție pentru armonizarea relațiilor interetnice și pentru integrarea în societate a grupurilor de imigranți admise pe teritoriul statelor respective. În ultimii ani, însă, guvernele respective au recunoscut că modelul multicultural a eșuat. Au recunoscut acest eșec, între alții, cancelarul Germaniei, Angela Merkel, primul ministru britanic David Cameron, fostul președinte francez Nicolas Sarkozy ș.a. Belgia, de asemenea, recunoaște pe teritoriul său doar diversitatea lingvistică existentă în cadrul comunității cetățenilor belgieni.

52 Preocuparea internațională pentru protecția minorităților naționale a făcut necesară definirea acestora, sau cel puțin enunțarea caracteristicilor lor principale[1]. Toate încercările întreprinse pentru formularea unei astfel de definiții au eșuat însă. Cu toate acestea, unele definiții formulate, au o recunoaștere mai largă. Astfel, Protocolul Adițional la Convenția pentru Protecția Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale privind persoanele ce aparțin minorităților naționale, supus Consiliului Europei ca anexa la Recomandarea 1201 adoptată de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei în 1993, prevede în art. 1 o definiție a minorității naționale, conform căreia aceasta este un grup de persoane care:

a) locuiesc pe teritoriul statului ai cărui cetățeni sunt;

b) întrețin legături vechi, profunde și durabile cu acest stat;

c) prezintă caracteristici etnice, culturale, religioase sau lingvistice specifice;

d) sunt suficient de reprezentative, chiar fiind puțin numeroase față de restul populației acestui stat sau a unei regiuni a acestuia;

---

[1] Raporturile etnice ocupă un loc central în științele politice în ultimele decenii. A se vedea, de pildă, *W. Kzmlicka*, Relațiile etnice și teoria politică occidentală, în Altera, anul V, nr. 10/1999, p. 95-147.

e) sunt animate de voinţa de a păstra împreună ceea ce reprezintă identitatea lor comună, cu deosebire cultura, tradiţiile, religia sau limba lor.

Recomandarea 1134 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, adoptată la 1 februarie 1990, prevede că minorităţile naţionale sunt „grupuri separate sau distincte, bine definite şi stabilite pe teritoriul unui stat, ai cărui membri sunt cetăţeni ai acelui stat şi prezintă anumite caracteristici religioase, lingvistice, culturale sau altele, care îi deosebesc de majoritatea populaţiei"[1]. 53

Curtea Internaţională Permanentă de Justiţie a formulat în 1930 o definiţie a minorităţii naţionale, într-o cauză asupra căreia s-a pronunţat. Astfel, Curtea a socotit că printr-o comunitate etnică se înţelege „un grup de persoane trăind într-o anumită ţară sau localitate, având o rasă, religie, limbă şi tradiţii proprii şi unite prin această identitate de rasă, religie, limbă şi tradiţie printr-un sentiment de solidaritate, cu o dorinţă de a-şi prezerva tradiţiile, menţinând felul de practicare a cultului, asigurând educaţia şi creşterea copiilor lor în concordanţă cu spiritul şi tradiţia rasei lor şi dându-şi asistenţă mutuală"[2]. Convenţia-cadru pentru protecţia minorităţilor naţionale din 1 februarie 1995 nu a consacrat o definiţie a minorităţii naţionale. Documentul respectiv face, însă, referire la câteva repere semnificative pentru identificarea unei astfel de comunităţi etnice: limbă comună, religie, tradiţii şi patrimoniu cultural. Este, însă, dreptul fiecărui stat să identifice şi să recunoască minorităţile existente pe propriul teritoriu. 54

Limba, obiceiurile, datinile şi tradiţiile respectate de o anumită comunitate etnică în mod statornic, consecvent şi transmise astfel de la o generaţie la alta, credinţele religioase, stilul de viaţă, deprinderile socio-profesionale, modul unitar de raportare la anumite valori ale comunităţii, precum şi la viaţa socială în general sunt factori catalizatori şi unificatori ai sentimentului de apartenenţă comună la o anumită comunitate etno-culturală, pe care o numim îndeobşte **minoritate etnică, grup etnic** ori **minoritate naţională**. Este uşor identificabilă la orice comunitate etnică, conştientă de sine, o solidaritate de grup, semn că toţi membrii grupului se recunosc ca purtători ai aceloraşi particularităţi identitare din punct de vedere etnic şi sunt animaţi de voinţa de a transmite noilor generaţii, asemenea particularităţi pe care le şi protejează ca atare, pentru a nu-şi altera substanţa şi modalităţile ori formele de exprimare. 55

Este o cerinţă esenţială ca persoanele care îşi declară apartenenţa la o anumită minoritate naţională existentă într-un stat, să aibă calitatea de cetăţean al acestuia. Nu poţi fi cetăţean al unui stat şi să te manifeşti ca minoritar pe teritoriul altuia, pretinzând că ai afiliaţie etnică cu persoanele – cetăţeni ai statului respectiv – care şi-au exprimat apartenenţa etnică la un anumit grup minoritar, astfel recunoscut de statul în cauză. Alta este situaţia, când aflată pe teritoriul unui stat, o persoană, cetăţean străin, pretinde acestuia să nu o discrimineze pe motive etnice, ori să-i recunoască anumite drepturi ce ar decurge din apartenenţa sa la o comunitate etnică existentă pe teritoriul acestuia. În practica statală pot apărea situaţii ce ţin tocmai de dreptul la identitate, în care nu i se pot impune statului (obligat corelativ să 56

[1] *A. Năstase*, op. cit., p. 339.

[2] *G. Gilbert*, The Council of Europe and Minority Rights, în Human Rights Quaterly no. 1/1996, p. 164. A se vedea şi *G. Andreescu*, op. cit., p. 103. A se vedea şi *I. Niţă*, Conflicte etnice şi soluţii teritoriale. Studiu de caz: Declaraţia de independenţă a Kosovo, în Revista Română de Drept Internaţional nr. 6/2006, p. 3.

asigure realizarea dreptului la identitate), să întreprindă anumite acţiuni sau activităţi, ori să permită unor persoane străine care îşi afirmă apartenenţa la o minoritate etnică existentă pe teritoriul acestuia, să desfăşoare o anumită activitate cu semnificaţie etnică, pe care acel stat ar fi în măsură să o realizeze, dacă de aceasta ar beneficia sau dacă ar fi cerută de cetăţenii săi. Sigur, statul este ţinut să nu întreprindă, de pildă, niciun act discriminatoriu pe criterii etnice, religioase ş.a.m.d., care să afecteze o persoană aflată pe teritoriul său, indiferent dacă aceasta îi este sau nu cetăţean. Statul nu poate, însă, să autorizeze, de pildă, pe teritoriul său o procesiune cu semnificaţie etnică la care să participe cu preponderenţă persoane care nu îi sunt cetăţeni. Alta este situaţia dacă la o astfel de procesiune autorizată de stat aparţinând unei minorităţi naţionale recunoscute pe teritoriul său, ar participa şi cetăţeni ai altui stat care au afinităţi etnic cu grupul etnic respectiv. Prin urmare, art. 6 îi vizează, în principiu, pe cetăţenii români, dar poate fi invocat în anumite condiţii şi de alte persoane. Această concluzie decurge chiar din formularea art. 6 alin. (2) din Constituţie, care se referă în general la persoane nu limitativ la cetăţenii români. Persoanele respective pot fi titulare ale dreptului la identitate consacrat în Constituţie, chiar dacă nu locuiesc statornic pe teritoriul României.

57 Trebuie să facem o diferenţă între identificarea unui grup etnic potrivit unor criterii tradiţionale şi recunoscute ca atare (limbă, cultură, religie, tradiţii) şi accesul acestora la anumite drepturi ce ţin de exprimarea identităţii etnice, recunoscute constituţional de un stat oarecare. Acesta este obligat să recunoască propriilor cetăţeni, aparţinând unei minorităţi naţionale existente pe teritoriul său, toate drepturile ce ţin de condiţia sa etnică particulară. Statul în cauză nu va avea, însă, o astfel de obligaţie şi faţă de persoane identificabile etnic cu cetăţeni ai săi, dacă, de pildă, ar fi vorba de alocarea unor surse bugetare[1]. Prin urmare, putem conclude că în principiu, art. 6 alin. (1) din Constituţie se aplică în sens restrâns cetăţenilor săi aparţinând minorităţilor naţionale, dar pentru anumite aspecte ce ţin de realizarea dreptului la identitate, are vocaţia să-l invoce şi persoana care nu are cetăţenia română. Aceeaşi concluzie se desprinde lesne şi din art. 27 din Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice, adoptat în 1966 şi ratificat de România, care prevede că „în statele în care există minorităţi etnice, religioase sau lingvistice, persoanele aparţinând acestor minorităţi nu pot fi lipsite de dreptul de a avea în comun cu ceilalţi membri ai grupului lor, viaţa lor culturală, de a profesa şi practica propria lor religie sau de a folosi propria lor limbă". Textul din pact referitor la titularii dreptului la identitate fiind unul general, rezultă că sfera destinatarilor săi depăşeşte pe cea a cetăţenilor statului respectiv[2].

58 Au existat şi alte preocupări în cadrul unor organisme din structura ONU pentru definirea conceptului de minoritate naţională. Astfel, Subcomisia ONU pentru prevenirea discriminării şi protecţia minorităţilor, a precizat că termenul de **minoritate** include numai acele grupuri nedominante ale populaţiei unei stat, care posedă şi doresc să-şi menţină tradiţii sau caracteristici etnice, religioase sau lingvistice stabile, evident diferite de cele ale restului populaţiei. Asemenea minorităţi trebuie să includă un număr suficient de persoane, pentru a putea dezvolta astfel de caracteristici. Membrii unor asemenea minorităţi trebuie să fie loiali statului ai căror cetăţeni sunt"[3].

---

[1] În acest sens, *G. Andreescu*, op. cit., p. 103-104.

[2] A se vedea, în acest sens, şi *G. Andreescu*, op. cit., p. 103.

[3] *C. Ionescu*, Privire generală asupra statutului constituţional şi legal al minorităţilor naţionale în România în epoca modernă şi contemporană, în *D. Dănişor, D.C. Dănişor* (coord.), Dreptul la

În plan teoretic are notorietate definiția formulată de Francesco Capotorti, potrivit căreia **minoritatea** este „un grup numeric inferior restului populației unui stat, în poziție nedominantă, ai cărei membri – cetățeni ai statului – posedă, din punct de vedere etnic, religios sau lingvistic, caracteristici diferite de cele ale restului populației și care manifestă, chiar și în mod implicit, un sentiment de solidaritate cu scopul de a prezerva cultura, tradițiile, religia lor[1]". 59

Există în ordinea juridică națională o cvasi definiție legală a minorității naționale formulată de legiuitorul ordinar din perspectiva aplicării art. 62 alin. (2) din Constituție, care permite organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale să dobândească, în condițiile Legii electorale, reprezentare parlamentară. Astfel, potrivit art. 2 pct. 29 din Legea nr. 35/2008, **minoritatea națională** este acea etnie care este reprezentată în Consiliul Minorităților Naționale. Sigur, textul menționat nu consacră o definiție în sensul obișnuit al cuvântului, fiind, mai mult o semnificație sau termen explicativ dat de Parlament unei comunități de cetățeni români care are vocația de a căpăta reprezentare parlamentară prin intermediul unei organizații înființate legal care participă ca un competitor la alegerile pentru desemnarea deputaților și senatorilor[2]. În opinia noastră este discutabilă orice definiție legislativă a termenului de națiune sau minoritate națională, în condițiile în care o astfel de definiție nu există în vreun document internațional. Orice definiție legislativă a minorității naționale poate fi abrogată sau modificată de către o voință legislativă majoritară ulterioară, apărând astfel pericolul unei instabilități și insecurități juridice, într-un domeniu atât de sensibil, cum este cel legat de statutul minorităților naționale. La fel de neoportună este listarea minorităților naționale cuprinse într-o lege. În avizul Comisiei de la Veneția în legătură cu proiectul de lege privind statutul minorităților naționale din România, transmisă Parlamentului spre dezbatere și adoptare la 1 iunie 2005, se precizează că includerea în lege a unei definiții a termenului de „minoritate națională" nu este nici indispensabilă pentru a deveni operațională, nici nu este cerută de standarde internaționale[3]. 60

Mai evocăm aici un document internațional care deși nu își propune să definească noțiunea de minoritate națională este relevant pentru statutul acestora. Astfel, Recomandarea 1735 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei adoptată la 26 ianuarie 2006 prevede că „minoritățile naționale în sine nu au personalitate juridică și nu pot răspunde din punct de vedere legal și de aceea nu pot fi parte la contracte sau convenții. Totuși, ele trebuie să constituie obiectul unei protecții colective, iar membrii lor trebuie să se bucure de dreptul de a activa, în apărarea identității minorității naționale respective și a drepturilor lor culturale, fie ca cetățeni ai statului, fie ca membri ai diferitelor asociații cu personalitate juridică. Aceste drepturi nu au o bază teritorială și recunoașterea și protecția lor trebuie organizată deopotrivă la nivelul fiecărui stat-națiune și la nivel național". 61

---

identitate. Le droit a l'identite, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 72. A se vedea și *C. Jura*, Drepturile omului. Drepturile minorităților naționale, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 15.

[1] *C. Jura*, op. cit., p. 16.

[2] Art. 3 din Proiectul de Lege privind statutul minorităților naționale din România, depus la Parlament în 2005 (Pl-x nr. 502 din 1 iunie 2005) prevede că „prin minoritate națională se înțelege orice comunitate de cetățeni români, care trăiește pe teritoriul României din momentul constituirii statului modern, numeric inferioară populației majoritare, având propria identitate etnică, exprimată prin cultură, limbă sau religie, pe care dorește să o păstreze, să o exprime, și să o dezvolte".

[3] Commision Europeenne pour la democratie par le droit (Commission de Venice), Avis no 345/2005, Strasbourg, la 25 octombre 2005, p. 5.

§4. Conținutul dreptului la identitate. Tipurile de identitate etno-culturală recunoscute constituțional

62 Deși niciun document internațional nu a reușit să impună o definiție consensual acceptabilă și funcțională în raport cu diversitatea comunităților ori grupurilor etnice minoritare existente în diferite state, conținutul dreptului la identitate a fost totuși conturat cu destulă precizie. Adunarea Constituantă din 1991 a reușit să cuprindă într-un text unitar patru tipuri de identitate etnoculturală, care pot fi regăsite la orice minoritate națională[1]. Este vorba de:

a) identitatea etnică;
b) identitatea culturală;
c) identitatea lingvistică;
d) identitatea religioasă.

63 Fiecare dintre cele patru tipuri de identitate caracterizează un grup etnic și se regăsește la persoanele care alcătuiesc grupul în cauză. Este important de reținut, că tipurile de identitate prevăzute în art. 6 alin. (1) din Constituție sunt de nivel constituțional, deci nu pot fi modificate sau schimbate decât prin revizuirea conținutului textului constituțional. Tot prin Constituție pot fi adăugate și alte tipuri de identitate. Legiuitorul ordinar nu are această posibilitate, întrucât ar modifica prin fraudă constituțională voința Adunării Constituante. Textul constituțional este clar în privința obligației statului referitoare la garantarea tipurilor de identitate etnoculturală. Adunarea Constituantă a limitat intervenția statului în două direcții: recunoașterea celor patru tipuri de identitate etno-culturală și garantarea exercițiului dreptului la identitate în privința fiecărui tip de identitate, persoanelor aparținând minorităților naționale. Cât privește garantarea dreptului la identitate, Constituția îl circumscrie la păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității etno-culturale. Alte modalități de exercitare a dreptului la identitate etno-culturală sunt implicit excluse chiar de Constituție.

64 Inițial, Tezele proiectului de Constituție au prevăzut că statul român „recunoaște și garantează dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității tuturor minorităților naționale, în toate domeniile vieții economice, politice, culturale, religioase, juridice și sociale". Tezele nu au identificat tipurile de identitate etnoculturală prin care minoritățile naționale se pot exprima în plenitudinea drepturilor lor. Se poate vedea cu ușurință că în cadrul Comisiei care a elaborat proiectul Tezelor, nu s-a conturat de la început un punct de vedere clar cu privire la conținutul propriu-zis al dreptului la identitate. Au fost enunțate doar domeniile în care „identitatea minorităților" poate fi exprimată.

65 Textul constituțional cuprins în art. 6 alin. (1) din Legea fundamentală este mult superior formulării din teze. Legiuitorul Constituant a avut înțelepciunea să structureze conținutul dreptului la identitate, ceea ce are ca urmare extinderea câmpului de manifestare etnoculturală a persoanelor aparținând minorităților naționale. În al doilea rând, neprecizându-se domeniile vieții sociale în care persoanele respective își pot exprima identitatea, acestea se pot manifesta în orice domeniu. Această concluzie capătă importanță particulară în raport comparativ cu reglementări legislative din alte țări ale

[1] Vom folosi în acest comentariu termenul de *tip de identitate etno-culturală*, întrucât ni se pare mai general și larg cuprinzător al ipostazelor în care se poate manifesta un aspect sau altul al identității etnice, lingvistice, culturale sau religioase ce formează conținutul dreptului la identitate.

dreptului la identitate. Să menționăm aici, ca un studiu de speță, că potrivit noii legislații franceze, de la 11 aprilie 2011, în acest stat este interzisă ascunderea chipului persoanelor în spațiul public, ignorarea acestei interdicții fiind sancționată cu amendă penală de 150 de euro, sau alternativ cu îndeplinirea de către persoana sancționată a unui stagiu de cetățenie, destinat să-i reamintească acesteia valorile republicane ale toleranței și respectului pentru demnitatea umană, precum și obligațiile pe care traiul în societate le implică"[1]. Această reglementare normativă, constatată constituțională de Consiliul Constituțional, are relevanță practică pentru femeile care pe teritoriul Franței își acoperă în public chipul din motive identitare de natură religioasă, cu un văl *burqa* sau *niqab*.

Interdicția respectivă, deși este un act de suveranitate națională – pe care nu îl discutăm – poate fi privită de către cetățenii francezi de religie islamică, ca un afront adus unui aspect al dreptului lor la identitate religioasă recunoscut de documentele internaționale, ratificate de statul francez. Acestea sunt aspecte care în anumite condiții sociale pot da naștere la tensiuni interetnice cu rezultate imprevizibile, dacă nu sunt suficient de rațional gestionate de puterea de stat, dar și de societatea civilă, în special de media. Să recunoaștem că și în România există ținute tradiționale purtate de femeile și bărbații din unele comunități de țigani din vechiul regat, precum și din Transilvania. Există, de asemenea, port tradițional pentru fiecare minoritate națională. România nu a introdus în legislația sa nicio restricție vestimentară. Să ne închipuim ipotetic că Parlamentul României ar interzice purtarea în public a anumitor ținute cu semnificație etnică identitară. Evident, reglementările respective ar cădea sub incidența art. 4 alin. (2) și a art. 6 alin. (1) din Constituție, putând fi declarate neconstituționale prin decizie a Curții Constituționale. Să ne închipuim, tot ipotetic că ținutele specifice etniei țigănești ar fi purtate la Paris. Persoanele respective nu ar cădea sub incidența legislației franceze pe care am menționat-o, ceea ce ar da naștere la un regim juridic diferențiat aplicat femeilor, care ar dori, din motive religioase să poarte *burqa* sau *niqab*, față de femeile țigănci, care ar putea să poarte nestingherite, multiple fuste, ca port tradițional al etniei țigănești. Aceste exemple arată cât de diverse pot fi aplicațiile identității etnice și cât de importantă este precizarea legală a dreptului la identitate. **66**

Revenind la tema domeniilor în care are relevanță și se aplică dreptul la identitate, trebuie menționat că Legiuitorul Constituant nu a reținut, așa cum am mai arătat, și identitatea politică, așa cum lăsau să se înțeleagă Tezele pentru proiectul de Constituție. Comisia constituțională care a elaborat proiectul a respins un amendament al grupului parlamentar al UDMR din Camera Deputaților, care propunea dreptul la dezvoltarea, și exprimarea identității tuturor minorităților naționale, între altele și în domeniul vieții politice, pe motiv că „identitatea politică se regăsește în dreptul de asociere, inclusiv prin constituirea de partide politice"[2]. **67**

Opinia Comisiei era evident greșită, întrucât atât dreptul de asociere, cât și dreptul de a constitui partide politice pot fi exercitate de orice cetățean, indiferent de naționalitatea pe care o are. Constituția nu a garantat pluralismul politic și dreptul de asociere pe criterii etnice, ci ca principiu și, respectiv, ca drept subiectiv, ai cărui destinatari sunt în condiții de deplină egalitate, toți cetățenii români, fără discriminare, inclusiv pe criterii etnice. **68**

---

[1] A se vedea *C. Brumar*, Dreptul la respectarea vieții private. Libertatea de religie, în Curierul Judiciar nr. 8/2014, p. 531.

[2] Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 119.

Cu toate acestea, elemente ce țin chiar de substanța identității unui grup etnic minoritar, își găsesc rezolvarea și în domeniul vieții politice chiar din perioada activității Adunării Constituante. Astfel, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale sunt asimilate partidelor politice din punct de vedere electoral. Legea nr. 35/2008 prevede în art. 9 alin. (2) că pot depune candidaturi în alegerile parlamentare organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale reprezentate în Parlament. Au aceeași vocație și organizațiile fără reprezentare parlamentară, dacă au statut de organizație de utilitate publică și prezintă Biroului Electoral Central o listă de membrii cuprinzând un număr de cel puțin 15% din numărul total al cetățenilor români, care la ultimul recensământ s-au declarat că aparțin minorității respective [art. 9 alin. (3) din Legea nr. 35/2008]. Mai mult chiar, pot căpăta reprezentare parlamentară în Camera Deputaților organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale în condițiile prevăzute de art. 62 alin. (2) din Constituție și ale art. 9 alin. (1) din Legea nr. 35/2008. Astfel, în Camera Deputaților se constituie în fiecare legislatură grupul parlamentar al minorităților naționale a cărui voință politică se va converti de fiecare dată în decizii parlamentare. Din păcate, însă, acest grup parlamentar nu se manifestă cu evidență ca susținător al identității minorităților naționale, ci mai ales ca o anexă de vot a majorității parlamentare, sporindu-i acesteia puterea cu 18 adeziuni, binevenite pentru aprobarea unor decizii legislative sau politice importante. Nu am avea motive să nu includem aici și activitatea parlamentară și, în general politică, a UDMR care are o experiență politică bogată în procesul de guvernare, reușind să reprezinte interesele identitare ale minorității maghiare la nivel parlamentar, precum și al administrației centrale și locale.

69 Adunarea Constituantă nu a reținut nici „identitatea juridică", ca o formă a identității etnice, deși o asemenea identitate poate fi constatată la etnia țigănească, în care șatra este condusă de un bulibașe care are și funcția de judecător pentru soluționarea litigiilor ivite între membrii comunității respective. Este, astfel, cunoscută instituția staborului, ca o instanță, fără recunoaștere procedurală în legislația românească, care asigură rezolvarea litigiilor interne fie de natură civilă, fie penală în care părți sunt membrii ai comunității respective. Cei care sunt învestiți cu dreptul de a judeca pe membrii comunității sunt numiți judecători de stabor sau krisnitori[1].

70 Am trecut în revistă într-o succintă înșiruire, domeniul vieții politice în care o minoritate națională poate să se exprime prin persoanele care o compun, deși așa cum am menționat, Adunarea Constituantă nu a consacrat o identitate de factură politică a grupurilor etnice existente pe teritoriul României. Nu este vorba aici de o omisiune, care ar putea fi, eventual, reevaluată printr-o revizuire constituțională. Să ne explicăm: atunci când o persoană – cetățean al unui stat, indiferent de grupul etnic, majoritar sau minoritar, din care ar face parte – se manifestă în plan politic, o face, în primul rând, ca alegător. În această calitate, cetățeanul își exprimă consimțământul și adeziunea față de un anumit program de guvernare. El își va da votul potrivit convingerilor sale politice, care pot să aibă, eventual, și o motivație etnică. Cu alte cuvinte, cetățeanul român de naționalitate maghiară sau albaneză nu votează obligatoriu sau exclusiv pe criterii etnice, votul său fiind liber și secret. Ar fi și riscant din punct de vedere social să admitem formal că există un „vot etnic", identificabil la o parte din corpul electoral și un vot politic la o altă parte a acestuia.

[1] La Sibiu funcționează un așa-zis tribunal țigănesc prezidat de regele țiganilor.

Voința politică de tip electoral a cetățenilor români este unitară, nu poate fi fragmentată pe criterii etnice. O problemă practică, care s-ar putea pune, este posibilitatea constituțională a înființării unor partide politice pe criterii etnice. Formal, nu există un impediment de factură constituțională pentru înregistrarea unui astfel de partid, dar acest lucru nu poate fi interpretat în sensul existenței unei identități de tip politic a unui grup etnic.

Comunitățile etnice, ca și națiunile de altfel, nu au o **identitate politică**; ele au o voință politică și o pot exprima printr-o mulțime de modalități formale, adică recunoscute printr-un act de putere statală. Identitate politică poate avea statul sau structuri ale acestuia, în condițiile și limitele prevăzute în legislația constituțională sau ordinară. Identitatea politică a unei entități organizatorice ține de accesul la exercitarea puterii. 71

Minoritățile naționale neavând personalitate juridică, nu pot avea ca atare vocația de a-și asuma puterea în stat. Desigur, prin formațiuni politice reprezentate în Parlament sau în alte organisme de guvernare contribuie la activitatea decizională a statului, fie la nivel central, fie local, dar nu exercită ele însele acte de putere. 72

Comisia constituțională pentru elaborarea proiectului de Constituție a primit două amendamente care preconizau interdicția constituțională a înființării unor partide etnice. Primul amendament, prezentat de un membru al grupului parlamentar al F.S.N. din Camera Deputaților prevedea că „Singurul criteriu care stă la baza constituirii și recunoașterii partidelor politice este cel politic". Al doilea amendament, provenit din aceeași zonă a configurației politice parlamentare, stipula că „partidele politice se constituie numai pe criterii politice și își desfășoară activitatea în condițiile legii"[1]. Ambele amendamente au fost respinse de Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție pe motiv că încalcă dreptul de asociere recunoscut oricărei persoane, indiferent de origine etnică, și principiul pluralismului și că nu ar fi de esența partidului politic să cucerească puterea. Comisia a adus în sprijinul motivației sale și faptul că în unele state există partide care se constituie și pe un criteriu etnic[2]. 73

Atunci când vorbim de identitatea etnică a unei minorități naționale, ne referim la faptul că membrii ei se consideră pe sine componenți ai acesteia și sunt percepuți astfel de către toți ceilalți cetățeni ai statului, precum și de alte state și organizații internaționale. Deși Constituția menționează distinct identitatea etnică, cea lingvistică, culturală și religioasă, aceste tipuri de identitate se află și se manifestă într-o strânsă întrepătrundere și unitate[3]. Nu se poate face o distincție foarte clară între una și alta dintre aceste patru tipuri de identitate. 74

Vom încerca, totuși, să identificăm câteva elemente definitorii pentru fiecare tip de identitate, cu toate că acestea sunt fragile din punctul de vedere al capacității de fixare 75

---

[1] Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 122.

[2] Ibidem.

[3] În literatura de specialitate s-a spus că identitatea etnică este de fapt o sumă de identități locale sătești și orășenești în care sunt încorporate identități individuale; prin identitatea etnică se realizează acea fuziune între teritoriu, limbă și popor, legitimate printr-o genealogie și un spațiu conceptualizat ca atare; de aceea, existența individului își găsește repere de identitate în sistemele și structurile psihologice, sociale și de alt tip prin care se exprimă grupul (a se vedea *D. Marc*, Protejarea identităților culturale în procesele globale prin cercetarea, conservarea și valorificarea patrimoniului cultural etnologic din mediul multietnic) Studiu de caz: valori identitare în județele Mureș, Harghita și Covasna. Interculturalitate, multiculturalitate, Ed. Muzeului Național al Literaturii Române, 2013, p. 13.

stabilă a unor particularități etnice evidente, întrucât la fiecare minoritate națională identitatea etnică se manifestă diferit, ceea ce ne conduce, logic, la concluzia că cel puțin în cazul României, am putea vorbi teoretic, de cel puțin 20 de tipuri de identitate etnică, incluzând aici și elementele identității etnice a majorității românești. Ne vom referi, astfel, la identitatea etnică ca sumă valorizatoare a tuturor celorlalte tipuri de identitate: culturală, lingvistică și religioasă.

76 Identitatea etnică are rolul unei identități de gen, iar celelalte tipuri de identități, sunt identități specii, care se regăsesc uniformizator în identitatea etnică. Vom include aici pe lângă limba vorbită, obiceiurile străvechi, tradițiile și datinile, portul vestimentar, arhitectura caselor, ocupațiile profesionale tradiționale, elemente de structură socială, modelele de raportare a membrilor comunității etnice la autoritățile publice, relațiile sociale între membrii comunității etnice etc. Religia, deși este în principiu un factor unificator în cadrul unei comunități etnice, poate să difere în funcție de opțiunile individuale ale membrilor comunității. Astfel, de pildă, în cadrul comunității maghiare, în care unii autori includ și secuii, unii membri ai acesteia aparțin cultului romano-catolic, alții Bisericii Reformate, Bisericii Unitariene, Bisericii Evanghelice Luterane, cultului greco-catolic, Bisericii Babtiste etc. și chiar Bisericii Ortodoxe.

A. Identitatea culturală

77 Nu este aici locul definirii termenului de cultură, în general, deoarece semantica acestui cuvânt are accepții extrem de diverse, depinzând de domeniul de abordare (de exemplu: cultura religioasă, politică, tehnică, științifică, muzicală, artistică, plastică, juridică ș.a.m.d.), precum și de tipul de civilizație din care face parte o anumită comunitate statală. Se spune că **identitatea culturală** este esența perenității popoarelor, ea oferă omului specificitate și grupurilor unitate, caracter irepetabil și ireductibil, ea constituie legătura între trecutul, prezentul și viitorul lor[1]. Există o legătură de determinare între identitatea culturală a unui grup etnic, fie el majoritar în cuprinsul frontierelor unui stat, fie minoritar și existența sa într-un proces de îndelungată evoluție istorică. Orice popor, națiune sau grup etnic minoritar se definește prin cultura sa și prin legăturile sale culturale cu alte entități social umane. Declarația Conferinței de la Mexico asupra politicilor culturale, adoptă în 1982, prevede că „identitatea culturală a unui popor se reînnoiește și se îmbogățește la contactul cu tradițiile și valorile altor popoare"[2]. Conceptul de identitate culturală este dificil de abordat datorită diversității de repere sau modele culturale care particularizează identitatea unui grup etnic pe parcursul unui proces istoric îndelungat. Particularitățile culturale conjuncturale sau ocazionale nu au valoare de reper identitar, întrucât nu au timp să se impună nici în conștiința grupului etnic respectiv, nici în cea a celor care percep grupul ca atare[3].

78 Atunci când vorbim de cultura unei minorități naționale, în sensul art. 6 alin. (1) din Constituție, ne referim, între altele, la obiceiurile și tradițiile acesteia legate de folclor, artă tradițională, creații artistice specifice, datini, sărbători, însemne etnice de patrimoniu istoric, port popular, inclusiv cel specific unor zone locuite statornic de membri ai

[1] *I. Diaconu*, op. cit., p. 33.

[2] Apud *I. Diaconu*, op. cit., p. 35.

[3] Asupra conceptelor de identitate culturală, a se vedea *D. Marc*, op. cit., p. 22 și urm.

comunității etnice, meșteșuguri tradiționale, valori culturale, moravuri și comportament specific, muzică și dansuri tradiționale.

Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale adoptată la 1 februarie 1995[1] prevede în art. 5 că statele părți se angajează să promoveze condiții de natură să permită persoanelor aparținând minorităților naționale să își mențină și dezvolte cultura, precum și să își păstreze elementele esențiale ale identității lor, inclusiv tradițiile și patrimoniul lor cultural. Identitatea culturală are un caracter obiectiv, ceea ce înseamnă și faptul că aceasta nu este acordată sau conferită membrilor unei comunități etno-culturale prin voința statală, sau a vreunei organizații internaționale, ci se dobândește individual în mediul social în care se naște și dezvoltă o anumită persoană ce aparține minorității etnice respective. Dimpotrivă, este obligația statului de a respecta identitatea culturală a persoanelor și grupurilor etnice cărora acestea le aparțin, inclusiv a altor entități politice ori sociale naționale și internaționale, precum și a altor persoane[2]. 79

Așa cum comunitățile etnice nu trăiesc izolat una de alta, nici cultura lor specifică nu rămâne indiferentă la influențele culturale exercitate de alte entități etnice. Viața socială se compune și din raporturi interetnice care nu pot fi nici blocate, nici ignorate. În acest fel, fenomenul cultural identitar se poate extinde asupra altor identități etnice. Exemplificăm aici genul muzical al manelelor care transcende de la comunitatea etnică a țiganilor la cultura cotidiană a unor grupuri sociale care aparțin majorității etnice românești. 80

Identitatea culturală a minorităților naționale a căpătat o importanță internațională incontestabilă, iar diferite organizații au adoptat documente cu vocație universală care protejează identitatea culturală și creează cadrul organizatoric de cooperare a statelor în acest domeniu. 81

Astfel, de pildă, Declarația UNESCO asupra rasei și prejudecăților rasiale adoptată de conferința generală a acestei organizații la 27 noiembrie 1978 prevede că toți indivizii și toate grupurile au dreptul de a fi diferite, de a se concepe astfel pe sine și de a fi percepute ca atare. În continuare, în art. 5 din declarație se afirmă următoarele: „cultura, care constituie opera tuturor ființelor umane și patrimoniul comun al umanității, împreună cu educația, în accepțiunea sa cea mai largă, oferă bărbaților și femeilor mijloace mereu mai eficace de adaptare, permițându-le nu numai să afirme faptul că ei se nasc egali în demnitate și în drepturi, ci și să recunoască datoria ce le incumbă de a respecta dreptul tuturor grupurilor umane la identitate culturală și la dezvoltarea unei vieți culturale proprii, în cadrul național și internațional fiind stabilit că este la latitudinea fiecărui grup de a decide în mod liber asupra menținerii și, dacă este cazul, adaptării sau îmbogățirii valorilor pe care le consideră esențiale pentru identitatea sa”. 82

Sunt considerate drepturi corelative identității culturale, accesul la cultură, dreptul la creativitate culturală, participarea la viața culturală, dreptul la informație, dreptul la educație[3]. 83

Dreptul la identitate culturală este un drept individual, dar se poate exercita și în asociație cu alte persoane aparținând unei minorități naționale. Așa cum s-a subliniat în 84

---

[1] Ratificată de România prin Legea nr. 33/1995 (M.Of. nr. 82 din 4 mai 1995).

[2] A se vedea *I. Diaconu*, op. cit., p. 36. A se vedea și *I. Diaconu*, 10 ani de la intrarea în vigoare a Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale și minorităților din Europa. Experiența României, în Revista Română de Drept Internațional nr. 6/2008, p. 132-148.

[3] A se vedea, pe larg asupra acestei problematici, *I. Diaconu*, op. cit., p. 47-50.

literatura de specialitate, protecția identității culturale a minorității, ca grup, se realizează prin protecția identității persoanelor care fac parte din minoritatea respectivă, deci prin respectarea și promovarea drepturilor culturale ale persoanelor care își declară apartenența la acea minoritate[1].

85 O formă de prezervare și valorificare a identității minorităților naționale este participarea efectivă a acestora la viața publică, îndeosebi în domeniile în care particularitățile etnice ale acestora pot fi valorificate în interes propriu, precum și în interes general. Declarația asupra drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase și lingvistice adoptată prin Rezoluția Adunării Generale a ONU la 18 decembrie 1992 prevede în art. 2 că persoanele aparținând minorităților naționale au dreptul să se bucure de propria cultură, să profeseze și să practice propria lor religie, să utilizeze limba proprie, în particular sau în public, în mod liber și fără obstacole sau orice altă formă de discriminare. Persoanele aparținând minorităților au dreptul să participe efectiv la viața culturală, religioasă, socială, economică și publică[2].

B. Identitatea lingvistică

86 Dintre toate aspectele etnice identitare, limba vorbită de o minoritate națională este caracteristica cea mai stabilă și cel mai puțin supusă influențelor exterioare. Limba este un factor de identificare a membrilor unei comunități și, totodată, de unificare a acestora. În cadrul Consiliului Europei există o preocupare deosebită pentru protecția limbilor regionale sau minoritare. Carta europeană în materie, adoptată la 22 iunie 1992 prevede că prin expresia „limbi regionale sau minoritare" se înțeleg limbile folosite în mod tradițional într-o anumită zonă a unui stat de către cetățenii acelui stat, care constituie un grup numeric inferior restului populației și care sunt diferite de limba sau limbile oficiale vorbite în acel stat[3].

87 Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare prevede totuși o condiție de fond pentru ca o astfel de limbă vorbită pe teritoriul unui stat să fie considerată o limbă minoritară. Astfel, Carta prevede că această limbă reprezintă modul de exprimare al unui număr de persoane care să justifice adoptarea de către stat a diferitelor măsuri de protecție și de promovare la care face referire Carta respectivă. Nu este, așadar, suficient ca limba respectivă să fie vorbită de un grup de persoane. Grupul de persoane care vorbesc o **limbă minoritară** trebuie să fie suficient de numeros și fiecare dintre acestea să o vorbească în mod curent ca mijloc de comunicare.

88 Este la latitudinea statului de a lua în considerare sau de a recunoaște o limbă regională sau minoritară, în aceeași măsură în care este liber să recunoască chiar existența minorității etnice ca atare. Este adevărat că și actul de recunoaștere statală poate fi apreciat și comentat la rândul său, pe plan intern și internațional. Considerăm că un grai minoritar își păstrează acest caracter chiar dacă este vorbit de un număr relativ mic de persoane și nesemnificativ la nivel național, dacă în perioadele anterioare grupul respectiv a fost numeros.

89 Este important ca limba minoritară să fie vorbită efectiv ca un mijloc de comunicare între membrii comunității respective. Dacă o limbă minoritară nu este utilizată constant, aceasta își poate pierde virtuțile de limbă unificatoare a etniei respective.

---

[1] Idem, p. 51.

[2] *A. Năstase*, op. cit., p. 197.

[3] Idem, p. 271.

Declaraţia asupra drepturilor persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale sau etnice, religioase şi lingvistice, adoptată de Adunarea Generală a ONU la 18 decembrie 1992 prevede că membrii acestor comunităţi au dreptul să utilizeze limba proprie, în particular sau în public, în mod liber şi fără obstacole sau orice altă formă de discriminare. Şi documentul Reuniunii de la Copenhaga al Conferinţei pentru dimensiunea umană a CSCE din 29 iunie 1990 prevede, între altele, că persoanele aparţinând minorităţilor naţionale au dreptul să folosească liber limba lor maternă atât în particular, cât şi în public, să difuzeze şi să schimbe informaţii în limba lor maternă şi să aibă acces la aceste informaţii, să înveţe limba lor maternă şi să o utilizeze în învăţământ, inclusiv să o utilizeze în raporturile lor cu autorităţile publice. Tot astfel, Convenţia-cadru pentru protecţia minorităţilor naţionale prevede angajamentul statelor părţi la Convenţie să recunoască oricărei persoane aparţinând unei minorităţi naţionale dreptul de a folosi liber şi fără ingerinţă limba sa minoritară în privat şi în public, oral şi în scris[1]). 90

Conceptul de identitate lingvistică este enunţat în toate documentele internaţionale care au ca scop protecţia minorităţilor naţionale. Ca orice alt drept consacrat normativ, dreptul la identitate lingvistică are un anumit conţinut şi limite formale care reprezintă pentru state indicii în vederea includerii acestuia în ordinea juridică naţională. 91

Din documentele internaţionale în materie rezultă câteva aspecte, între care menţionăm: 92

a) angajamentul statelor de a proteja, menţine şi valorifica identitatea lingvistică a minorităţilor etnice existente pe teritoriul lor;

b) persoanele care fac parte din minorităţile naţionale au dreptul de a păstra, dezvolta şi utiliza liber limba minorităţii respective;

c) angajamentul statelor de a promova condiţiile necesare pentru ca persoanele care fac parte din minorităţi să păstreze elementele esenţiale ale identităţii lor lingvistice;

d) angajamentul statelor de a încuraja spiritul de toleranţă şi dialogul intercultural şi de a lua măsuri pentru a promova respectul, înţelegerea şi cooperarea între toate persoanele de pe teritoriul lor, indiferent de identitatea lor lingvistică[2]).

Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare prevede că dreptul de a practica o limbă minoritară în viaţa privată şi publică este un drept imprescriptibil, dar care nu trebuie exercitat în detrimentul limbii oficiale a statului. Acest document prevede obiective şi principii, precum şi o serie de măsuri în favoarea folosirii limbii minorităţilor naţionale în viaţa publică[3]). 93

În literatura de specialitate au fost enunţate o serie de drepturi şi libertăţi lingvistice relevante pentru aplicarea art. 6 alin. (1) din Constituţie. Se face astfel apel la: 94

a) păstrarea şi dezvoltarea limbii materne ca element esenţial al identităţii etnice;

b) folosirea liberă a limbii minoritare, în sfera vieţii private şi în viaţa publică, oral sau în scris;

c) folosirea numelui şi prenumelui în limba minoritară şi recunoaşterea lor ca atare;

d) studierea limbii materne şi primirea unei educaţii în limba minoritară;

e) afişarea denumirilor geografice şi topografice în limba minoritară;

---

[1]) Idem, p. 289.

[2]) *I. Diaconu*, op. cit., p. 70.

[3]) A se vedea, pentru detalii, *A. Năstase*, op. cit., p. 273-282.

f) libertatea de expresie, difuzarea de informaţii şi accesul la informaţii în limba maternă;
g) folosirea limbii minoritare în relaţiile cu autorităţile administraţiei publice[1].

95 În concordanţă cu toate aceste documente internaţionale statele îşi elaborează anumite obiective şi politici lingvistice faţă de minorităţile naţionale existente pe teritoriul acestora. Sigur, aici este, în primul rând, problema raportului între obligaţia de utilizare a limbii române ca limbă oficială a statului român, consacrată în art. 13 din Constituţie şi acceptarea folosirii limbilor minoritate în raporturile persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale cu diferite autorităţi publice, precum şi în structuri ale sistemului de învăţământ, în presă, în activităţile confesionale ale cultelor religioase ş.a. Ratificarea de către statul român a Cartei europene a limbilor regionale sau minoritare a deschis un capitol nou în preocupările guvernelor române privind politicile publice lingvistice faţă de minorităţi[2].

C. Identitatea religioasă

96 Nu putem separa aplicarea art. 6 alin. (1) din Constituţie de art. 29 din acelaşi act normativ, care reglementează problematica constituţională a libertăţii conştiinţei. Compararea celor două texte constituţionale nu poate face abstracţie, însă, de relaţiile tradiţionale între statul român şi cultele religioase. Aceste relaţii trebuie văzute într-un proces istoric îndelungat, care începe chiar cu întemeierea primelor formaţiuni statale româneşti. Este cunoscut că Biserica Ortodoxă a jucat un rol istoric important în dezvoltarea statului român, fie că ne referim la Ţara Românească, fie la Moldova. Poporul român s-a format şi s-a dezvoltat ca entitate naţională aproximativ pe acelaşi spaţiu geografic în care trăieşte şi astăzi şi s-a creştinat în cultul ortodox sub influenţa Imperiului bizantin. Religia ortodoxă a devenit încă de la început un cult unic pentru întreaga populaţie a celor două principate româneşti. Religia ortodoxă s-a păstrat şi în Transilvania, chiar şi după naşterea cultului greco-catolic sub influenţa regatului maghiar şi a Vaticanului. În acest spaţiu istoric românesc a pătruns populaţie maghiară catolică, precum şi unele culte protestante cu diferite curente, datorită colonizării unor regiuni cu saşi şi şvabi. În Ţara Românească şi, mai ales, în Moldova, au pătruns apoi evrei refugiaţi din imperiile învecinate, îndeosebi din Rusia, cei mai mulţi stabilindu-se în Moldova. Vom porni, însă, analiza noastră consacrată raporturilor între statul român şi cultele religioase din momentul formării regimului parlamentar modern.

97 Art. 21 din Constituţia din 1866 prevedea că libertatea tuturor cultelor este garantată şi că „religiunea ortodoxă a Răsăritului este religiunea dominantă a Statului român"[3]. Art. 5 din Constituţia din 1923 prevedea că „Românii, fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie, se bucură de libertatea conştiinţei ...". În continuare, art. 7 prevedea că „deosebirea de credinţe religioase şi confesiuni, de origine etnică şi de limbă, nu constituie în România o piedică spre a dobândi drepturile civile şi politice şi de a le exercita"[4]. Art. 22 din aceeaşi Constituţie prevedea că „Biserica Ortodoxă Română fiind religia marii majorităţi a românilor, este biserica dominantă în Statul român, iar cea greco-catolică are

[1] *I. Diaconu*, op. cit., p. 85.

[2] A se vedea, pentru detalii, *I. Horvath*, Politici lingvistice faţă de minorităţile naţionale din România, 1990-2008, în Sfera politicii nr. 138/2009, p. 29-33.

[3] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României. Acte şi documente. 1741-1991, op. cit., p. 416.

[4] Idem, p. 559.

întâietate faţă de celelalte culte"[1]. Textul citat a fost menţinut şi în Constituţia din 1938, care a prevăzut, de asemenea, că „statul garantează tuturor cultelor o deopotrivă libertate şi protecţiune, întrucât exerciţiul lor nu aduce atingere ordinei publice, bunelor moravuri şi siguranţei statului"[2].

98 Legea nr. 54/1928 pentru regimul general al cultelor[3] a recunoscut în art. 21, în afara Bisericii Ortodoxe, opt culte religioase, pe care le-a denumit istorice, deoarece aveau la vremea respectivă o existenţă îndelungată, consemnată în documente vechi. Legea interzicea asociaţiunile religioase care propagau doctrine de natură a aduce atingere legilor de organizare a Statului şi instituţiilor sale şi care prin practicile lor rituale contraveneau bunelor moravuri şi ordinei publice. Statul garanta, potrivit legii menţionate, tuturor cultelor o libertate şi protecţie egală, pe considerentul că exerciţiul lor nu atingea ordinea publică şi bunele moravuri.

99 Constituţia din 1948 a prevăzut în art. 27 că libertatea religioasă este garantată de stat. Potrivit aceluiaşi text constituţional, cultele religioase erau libere să se organizeze şi să funcţioneze dacă ritualul şi practica lor nu erau contrare Constituţiei, securităţii publice sau bunelor moravuri. În noul regim constituţional, Decretul Prezidiului MAN nr. 177 din 4 august 1948 pentru regimul general al cultelor religioase[4] a prevăzut în art. 1 alin. (2) că „oricine poate să aparţină oricărei religii sau să îmbrăţişeze orice credinţă religioasă, dacă exerciţiul ei nu contravine Constituţiei şi ordinei publice sau bunelor moravuri". Textul legal citat, combinat cu principiul egalităţii în drepturi a tuturor cetăţenilor români, consacrat în Constituţie, constituia o garanţie a exercitării libere a oricărei credinţe religioase, ceea ce însemna, practic, cel puţin formal, garantarea identităţii religioase a oricărui cetăţean român, indiferent cărui grup etnic aparţinea acesta. Aceeaşi libertate de organizare şi funcţionare a fost garantată şi în art. 84 din Constituţia din 1952, precum şi de art. 30 din Constituţia din 1965.

100 Deşi constituţiile socialiste au recunoscut cultele religioase şi au garantat tuturor cetăţenilor români exerciţiul liber al confesiunilor religioase, conţinutul acestuia a fost afectat, inclusiv prin represiunea personalului de cult[5]. O altă restricţie adusă acestui drept s-a referit la restrângerea drastică a activităţii monahale. Prin H.C.M. nr. 810/1948 privind interzicerea pe teritoriul Republicii Populare Române a mai multor formaţiuni şi organizaţiuni ce formează diferite ordine şi congregaţiuni romano-catolice, monahismul aparţinând acestui cult a fost grav afectat. Tot astfel, prin Decretul Prezidiului MAN nr. 410 din 19 noiembrie 1959[6] s-a introdus în cuprinsul Decretului nr. 177/1948 un articol nou, art. 7^1, prin care s-a prevăzut că „monahismul poate funcţiona numai în mănăstirile autorizate ale cultelor legal recunoscute...". Completarea Decretului nr. 177/1948 se referea, practic, doar la mănăstirile ortodoxe întrucât cultul greco-catolic a fost desfiinţat. Dreptul de a exercita liber o credinţă religioasă a fost afectat prin revenirea

---

[1] Idem, p. 561.

[2] Idem, p. 618.

[3] *C. Hamangiu*, Codul general al României. Legi noui de unificare. Vol. XV-XVI. 1926-1929, Librăria Alcalay, Bucureşti, p. 1039.

[4] M.Of. nr. 178 din 4 august 1948.

[5] Nu putem folosi pentru această perioadă termenul de „drept la identitate religioasă" întrucât propaganda oficială a statului inocula cu perseverenţă ateismul în conştiinţa publică.

[6] B.Of. nr. 28 din 19 noiembrie 1959.

parohiilor aparținând cultului greco-catolic la cultul ortodox român. Decretul Prezidiului MAN nr. 358 din 2 decembrie 1948 pentru stabilirea situației de drept a fostului cult greco-catolic, precedat de o serie de decrete pentru eliberarea din funcțiile ecleziastice a înalților prelați greco-catolici, a statuat încetarea acestui cult, deși Constituția din 1923, considerase Biserica greco-catolică ca biserică românească, deci ca un cult național, având întâietate față de celelalte culte. Cum Constituția din 1923 fusese expres abrogată prin Legea nr. 363 din 30 decembrie 1947 pentru constituirea Statului român în Republică Populară Română, Decretul nr. 358/1948 nu a avut o bază constituțională fiind un act de putere discreționară a Guvernului român, care a încălcat dreptul la identitate religioasă a populației greco-catolice. Cultul greco-catolic a fost repus în drepturi după 22 decembrie 1989. După prăbușirea regimului comunist, H.C.M. nr. 810/1948 a fost abrogată prin H.G. nr. 831/1991, iar Decretul Prezidiului MAN nr. 410/1959 a fost abrogat prin Legea nr. 178/2002[1].

101 Am trecut succint în revistă principalele texte constituționale referitoare la garantarea expresă de către statul român a libertății cultelor religioase. Textele respective trebuie interpretate într-o strânsă legătură cu dispozițiile constituționale care au garantat egalitatea cetățenilor români, indiferent de naționalitate. Rezultă, astfel, că încă de la începutul organizării sale constituționale moderne, statul român a ținut seama și a garantat identitatea religioasă a minorităților naționale, cu toate că exercițiul acesteia a fost restrâns de regimul politic comunist[2].

102 Minoritățile naționale din România aparțin mai multor culte religioase, statul nefăcând o ierarhizare a lor și garantând fiecărei persoane, cetățean român, libertatea de conștiință. Art. 29 alin. (1) din Constituția din 1991 prevede că „Libertatea credințelor religioase nu poate fi îngrădită sub nicio formă". În continuare, textul constituțional prevede că toate cultele religioase sunt libere și se organizează potrivit statutelor proprii, în condițiile legii. Deși statul este separat de biserică, iar cultele religioase sunt autonome față de stat, acestea își stabilesc statutele, potrivit voinței legislative a Parlamentului, condiție care le poate afecta, însă, această autonomie.

103 Persoanele aparținând minorităților naționale pot să adere la orice cult religios sau să refuze acest lucru, dacă apartenența religioasă la un anumit cult este contrară convingerilor lor. Există o situație specială în Moldova, unde trăiește o populație de religie catolică, dar care nu se consideră ca aparținând unei minorități naționale. Este vorba de ceangăi, populație care nu aparține etnic minorității maghiare, dar are limba maternă maghiara. Originea acestui grup nu este încă definitiv lămurită. Grupul de ceangăi se diferențiază de majoritatea populației etnic românească, ca și de unele grupuri etnice minoritare prin religia sa catolică, precum și prin unele tradiții și obiceiuri proprii[3]. Statul român ocrotește identitatea religioasă a acestui grup. Un reprezentant al acestui grup a făcut parte din Adunarea ad-hoc a Moldovei la 1857[4], la insistențele lui Mihail Kogălniceanu.

---

[1] M.Of. nr. 258 din 17 aprilie 2002.

[2] Interesante aspecte juridice privind raportul între religie și constituție sunt analizate în lucrarea Religie și Constituție, Ed. Hamangiu, București, 2009.

[3] A se vedea, pentru detalii, *S. Șerban*, Catolicii din Moldova, identitate civică și istorie orală, în Sfera Politicii nr. 138/2009, p. 52-57.

[4] Idem, p. 56.

Textul constituţional cuprins în art. 6 alin. (1), ca de altfel, şi art. 4 alin. (2) şi art. 29 din Constituţie nu au în vedere un anumit cult religios. Rezultă că **dreptul la identitate religioasă** este recunoscut de statul român oricărui cetăţean al său, indiferent dacă acesta este ortodox, catolic, musulman, greco-catolic sau aparţine cultului mozaic ori protestant. Este un adevăr ce nu mai trebuie demonstrat, că religiile rămân un factor de referinţă major, de coeziune a comunităţilor, în care se regăsesc şi cu care se identifică grupuri şi naţiuni, un element fundamental al identităţii persoanelor şi grupurilor[1]. În România, identitatea religioasă reglementată la nivel constituţional, în concordanţă cu documentele internaţionale în materie, este dezvoltată prin diferite alte acte normative subsecvente Constituţiei. 104

Întrucât textele constituţionale nu se referă la secte religioase, se poate pune problema practică dacă intră sub incidenţa art. 6 alin. (1) din Constituţie şi sectele. Statul român, ca şi Biserica Ortodoxă Română nu recunosc sectele religioase. Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă şi regimul general al cultelor recunoaşte 18 culte religioase. Legea nu se referă la secte, dar prevede că în afară de culte, în România îşi pot desfăşura activitatea şi asociaţii religioase şi grupuri religioase. Cultele şi asociaţiile religioase au personalitate juridică. Asociaţiile religioase pot deveni cult în condiţiile Legii nr. 489/2006. 105

Legea prevede în art. 13 alin. (2) că în România sunt interzise orice forme, mijloace, acte sau acţiuni de defăimare şi învrăjbire religioasă, precum şi ofensa publică adusă simbolurilor religioase. În afara cadrului legal, funcţionează, desigur, numeroase secte, care deşi nu sunt recunoscute de statul român sunt alocuri tolerate. În opinia noastră, aceste grupuri auto intitulate religioase nu intră sub incidenţa art. 6 alin. (1) din Constituţie, chiar dacă adepţi ai acestora sunt cetăţeni români, indiferent dacă fac parte din majoritatea etnic românească sau sunt etnic minoritari. Cum relaţiile interetnice au şi un potenţial de socializare, mai ales în anumite condiţii sociale şi chiar politice, care pot spori excesele emoţionale ale unor persoane sau grupuri cu un grad redus de educaţie şi civilizaţie, o dispoziţie cuprinsă în Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă şi regimul general al cultelor merită a fi menţionată pentru importanţa şi valoarea sa ca model de toleranţă şi respect. Este vorba de art. 13 alin. (1) din actul normativ respectiv, care prevede că „raporturile dintre culte, precum şi cele dintre asociaţii şi grupuri religioase se desfăşoară pe baza înţelegerii şi a respectului reciproc". Alin. (2) al aceluiaşi articol enunţă un principiu de mare însemnătate, textul prevede că „în România sunt interzise orice forme, mijloace, acte sau acţiuni de defăimare şi învrăjbire religioasă, precum şi ofensa publică adusă simbolurilor religioase". Ultima teză a textului capătă importanţă în condiţiile în care în unele ţări occidentale ofensele aduse unor simboluri ale religiei islamice rămân nesancţionate de către autorităţile statale, în numele libertăţii de exprimare. Sensibilitatea religioasă este în opinia noastră un aspect al identităţii religioase, iar ofensa adusă acesteia este o încălcare gravă a identităţii religioase a unei persoane, indiferent care ar fi cultul practicat de aceasta. 106

[1] A se vedea *I. Diaconu*, Minorităţile în dreptul internaţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 240.

§5. Destinatarii dreptului la identitate

107 Există o regulă respectată constant în materie de stabilire a apartenenței unei persoane la o comunitate etnică, fie ea majoritară sau minoritară: voința individuală a oricărei persoane de a-și evidenția sau nu originea etnică și caracterele etnicității sale și, pur și simplu, apartenența sa la grupul etnic respectiv. Art. 6 alin. (1) din Constituție se referă, în general, la termenul de persoane, fără a diferenția între persoanele fizice și persoanele juridice. Lectura obișnuită a textului constituțional ne conduce la concluzia simplă și firească că principalii destinatari ai art. 6 alin. (1) din Legea fundamentală sunt persoanele fizice, întrucât acestea apar în prim-plan, atunci când se pune problema identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase. Un argument constituțional suplimentar pentru această concluzie este alin. (2) al art. 6, care se referă la cetățenii români, în calitate de corespondenți ai „persoanelor" menționate în alin. (1) al art. 6 din Legea fundamentală. Cum o altă regulă constantă în materie de drepturi și libertăți cetățenești este posibilitatea de exercitare în comun a drepturilor respective, enunțul din art. 6 alin. (1) din Constituție permite extinderea înțelesului termenului de persoană și la persoanele juridice, cu condiția ca acestea să aibă relevanță în ceea ce privește aplicarea art. 6 alin. (1) din Legea fundamentală.

108 În privința persoanelor juridice, calitatea de destinatar al art. 6 alin. (1) nu se recunoaște automat și exclusiv în considerarea simplei existențe a unei astfel de persoane. De pildă, ar fi greu de imaginat că organizațiile religioase recunoscute de stat – cele menționate expres în Legea nr. 489/2006 – nu ar fi destinatare ale textului constituțional pe care îl comentăm.

109 Cum în dreptul internațional nu sunt recunoscute drepturile colective, nu putem accepta că un grup etnic în ansamblul său ar fi un destinatar distinct al art. 6 alin. (1) din Constituție. Sunt destinatari ai dreptului respectiv persoanele fizice care aparțin prin proprie voință la un grup etnic sau la altul. Este suficient ca o astfel de persoană să se identifice din punct de vedere etnic, lingvistic, cultural ca membru component al unei minorități naționale, pentru a beneficia de garanțiile constituționale pe care le sugerează art. 6 alin. (1). Am exclus special aici identitatea religioasă, întrucât aceasta poate să lipsească la o persoană, având convingeri ateiste sau să fie similară cu cea a unei persoane care aparține unui alt grup etnic minoritar.

§6. Articularea dreptului la identitate cu criteriile nediscriminării

110 Art. 6 alin. (2) din Constituție reașează pe soclul său legitim principiul egalității depline între cetățenii statului român, care datorită importanței sale fundamentale pentru așezarea unei societăți pe baze autentic democratice ar fi trebuit să fie consacrat ca atare printre principiile generale ale sistemului politic românesc enunțate de Legea fundamentală în Titlul I. Textul constituțional se referă la „principiile de egalitate", inducând o confuzie în înțelegerea raporturilor statului român cu cetățenii săi. În doctrina constituțională nu se vorbește despre mai multe principii de egalitate, situație în care s-ar pune problema fie a ierarhizării acestora – ceea ce ar fi fost absurd – fie, mai degrabă, a clasificării ori enunțării acestora. Oricum, art. 6 alin. (2) din Constituție introduce o limită constituțională a protecției dreptului la identitate. Textul enunțat are ca destinatari orice autoritate publică

care exercită putere statală. În plus, Parlamentul şi Guvernul au competenţa de a impune, prin ordinea normativă ce o instituie particularilor – persoane fizice şi juridice – să respecte măsurile de protecţie ordonate de statul român pentru păstrarea, dezvoltarea şi exprimarea identităţii etnice, culturale, lingvistice şi religioase a persoanelor ce aparţin minorităţilor naţionale.

Se cuvine evidenţiat şi un alt aspect: este inacceptabil să se facă diferenţieri, inegalităţi 111
între persoanele aparţinând minorităţilor naţionale care beneficiază de dispoziţiile art. 6 alin. (1) din Constituţie. Toţi aceşti destinatari direcţi şi exclusivi ai textului constituţional – persoane fizice şi, după caz, persoane juridice – trebuie să se situeze pe o deplină egalitate, fiecare fiind în măsură să beneficieze de măsurile de protecţie pe care urmează să le ia statul prin organismele sale competente.

Angajamentul statului de a lua măsuri de protecţie în sprijinul exercitării libere şi în 112
condiţii de deplină egalitate cu ceilalţi cetăţeni ai statului, nu este un impediment constituţional pentru stat de a interzice anumite tradiţii identitare specifice, după caz unei etnii sau alteia, care aduc atingere unor valori sau norme de convieţuire socială ocrotite de lege.

Cât priveşte criteriile nediscriminării de care beneficiază persoanele aflate sub incidenţa 113
art. 6 alin. (1) din Legea fundamentală, acestea sunt, în primul rând, cele la care se referă art. 4 alin. (2) din Constituţie, care au relevanţă în economia art. 6. O.G. nr. 137/2000, republicată[1)], este un bun indiciu pentru domeniile în care, statul poate adopta măsuri de protecţie a dreptului la identitate, precum şi pentru prevenirea şi sancţionarea tuturor formelor de discriminare ce pot afecta persoanele aparţinând minorităţilor naţionale.

Art. 7. Românii din străinătate

Statul sprijină întărirea legăturilor cu românii din afara frontierelor ţării şi acţionează pentru păstrarea, dezvoltarea şi exprimarea identităţii lor etnice, culturale, lingvistice şi religioase, cu respectarea legislaţiei statului ai cărui cetăţeni sunt.

Lucrări de referinţă: *M. Balan*, Drept constituţional şi instituţii politice, Vol. I. Teoria generală a statului şi a constituţiei. Constituţia română în context european, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015, p. 95-99; *Colectiv*, Constituţia României, comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 5-14; *D.C. Dănişor*, Constituţia României comentată. Titlul I, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p. 252-255; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 70-74, 371-409; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti,1998, p. 390-406; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 630-643; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Comentariul art. 1, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 1-19.

Studii de specialitate: *C. Ionescu*, Privire generală asupra statutului constituţional şi legal al minorităţilor naţionale în România în perioada modernă şi contemporană, în Revista de Drept Public nr. 1/2010; *O. Ţinca*, Comentarii referitoare la detaşarea salariaţilor pentru prestări de servicii în statele Uniunii, în Dreptul nr. 3/2010.

Corelaţii legislative: art. 17 din Constituţiei; art. 1, art. 2, art. 4 din Legea nr. 299/2007 privind sprijinul acordat românilor de pretutindeni, republicată (M.Of. nr. 261 din 22 aprilie 2009); Legea nr. 156/2000 privind protecţia cetăţenilor români care lucrează în străinătate, republicată (M.Of. nr. 291 din 5 mai 2009).

[1)] M.Of. nr. 166 din 7 martie 2014.

Comentariu

Sumar

§1. Explicații preliminare 168
§2. Înțelesul termenului de român în sensul art. 7 din Constituție 171
§3. Conținutul identității etnice a românilor protejate de statul român 173
§4. Caracterul obligațiilor statului român rezultate din aplicarea art. 7 din Constituție. De la suveranitatea statului la diplomație bilaterală 175

§1. Explicații preliminare

1 Art. 7 din Constituție este un text în oglindă al art. 6 din același act normativ, care are ca obiect de reglementare **protecția constituțională a identității etnice**, culturale, lingvistice și religioase a persoanelor aparținând minorităților naționale aflate pe teritoriul României. Cele două texte constituționale par a avea același obiect de reglementare, cu precizarea că destinatarii art. 7 sunt diferiți de cei vizați de conținutul art. 6 alin. (1) din Legea fundamentală. Art. 7 se referă la „românii din afara frontierelor țării", iar art. 6 are ca beneficiari „persoanele aparținând minorităților naționale" din România.

2 Am spus că obiectul de reglementare al celor două texte constituționale pare a fi identic. Cu toate acestea, o analiză mai atentă și strictă a identității unui grup etnic minoritar, arată că aceasta diferă de identitatea etnică a unei națiuni, deși reperele fundamentale ale identității etnice ale celor două entități sociale, la care se face referire în mod obișnuit, sunt ca tip sau gen de identitate, aceleași: identitatea culturală, cea lingvistică și, după caz, și cea religioasă. Suntem obligați să facem o astfel de diferențiere între cele două genuri de identitate etnică, în înțeles larg, întrucât sunt deosebiri fundamentale între națiune și grupul etnic minoritar.

3 Dicționarele sociologice definesc termenul de etnic cu referire la un grup de indivizi cu tradiții culturale comune și care are sentimentul identității ca subgrup în cadrul societății globale cuprinzătoare a unui astfel de grup, alături de alți membrii ai aceleiași societăți[1]. În continuare, același dicționar explică faptul că membrii unui grup etnic diferă de ceilalți membri ai societății prin anumite trăsături culturale specifice: limbă, religie, obiceiuri, îmbrăcăminte, comportamente și că esențial pentru definirea și înțelegerea generală a etnicității este sentimentul identității și autoperceperea lor ca fiind diferiți de alți membrii ai societății[2]. Singura definiție generală funcțională a etnicității este că aceasta presupune conștiința comună a originii și a tradițiilor împărtășite[3]. Iată că din perspectivă politică, ideea de etnicitate semnifică, în primul rând, conștiința originii comune și a comunității de viață socială, pentru că numai împreună și legați prin raporturi sociale strânse, cu o natură diversă, indivizii pot forma tradiții care definesc și caracterizează grupul uman respectiv. Conștiința comună a originii etnice și a conviețuirii sociale îndelungate, pentru că numai într-un proces istoric se pot forma tradiții, determină sentimentul de apartenență a unor indivizi la grupul etnic ca atare și la valorile pe care acesta se bazează, le apără și le transmite din generație în generație.

---

[1] *C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), op. cit., p. 223.

[2] Ibidem.

[3] *L.Mc.Lean* (coord.), Oxford, Dicționar de politică, Ed. Univers Enciclopedic, București, 2001, p. 170.

Apartenența la un grup etnic, ca un prim reper și condiție, totodată, a identității etnice, dă naștere la fiecare membru al grupului a unei „conștiințe de comunitate" – cum o denumea Constantin Rădulescu-Motru. Conștiința comunității etnice nu este o noțiune abstractă. Ea se bazează pe memoria colectivă a unor generații succesive de indivizi cu trăsături etnice particulare și definitorii, cu privire la originea formării acestora pe un anumit spațiu geografic, la organizarea lor socială și, eventual, politică, la viața socială convertită în experiență, practici sociale, obiceiuri, meserii sau activități ocupaționale tradiționale, stil de viață, datini, tradiții etc. Originea comună presupune și o limbă maternă vorbită de toți membrii nativi ai grupului etnic și folosită de aceștia ca instrument de comunicare și exprimare a creațiilor materiale și spirituale. Limba maternă este forma predilectă de exprimare a spiritualității unui individ, a modului său de a gândi și de a se raporta la un sistem de valori morale, politice, juridice, culturale, sociale ș.a. Limba nativă păstrată din generație în generație, formează fiecărui individ modele de exprimare a identității sale etnice. 4

Identitatea etnică a unui grup îi conferă acestuia criteriul principal de diferențiere față de alte grupuri similare, indiferent de mărimea acestora. În acest fel, grupul etnic are dreptul să se perceapă pe sine ca diferit și să fie perceput astfel de alții. În limbajul politic, termenul de grup etnic este frecvent utilizat pentru a descrie o minoritate națională care nu a atins statutul de națiune[1]. Spre deosebire de grupul etnic minoritar, națiunea este legată originar de un spațiu geografic în care s-a format, de un tip de organizare politică pe care și l-a creat și îl recompune periodic prin proceduri electorale democratice. 5

Firește, și națiunea, ca atare, are proprietăți etnice, precum și voința și capacitatea de a și le reproduce la generații succesive. Spre deosebire de grupurile etnice minoritare, națiunile sunt înzestrate cu voință politică, se bucură de dreptul de autodeterminare, cu întreaga pleiadă de forme instituționale de exprimare, de la dreptul de a-și declara independența și de a se constitui într-un stat suveran, până la dreptul de a-și alege de sine stătător regimul politic care i se pare potrivit și de a beneficia de autonomie teritorială în considerarea identității sale etnice. În principiu, identitatea etnică a unei națiuni are aceleași repere identitare, întâlnite și la minoritățile naționale deoarece acestea sunt comunități fragmentare componente ale unei națiuni. În plus, națiunea este identificabilă printr-un teritoriu național, un sistem de organisme care îi asigură guvernarea, se bucură de independență în raport cu alte entități similare organizate politic[2]. 6

Atunci când ne referim la identitatea etnică a unei națiuni, avem în vedere, așadar, o imagine mai cuprinzătoare a acesteia, proiectată pe un parcurs istoric îndelungat, în care particularităților etnice identitare le alăturăm elemente ce țin de suveranitatea acesteia și de organizarea sa politică în stat, indiferent dacă îi sunt sau nu asociate grupuri etnice minoritare din punct de vedere al numărului de membri. Rezultă, deci, că nu putem reduce ideea de națiune, la cea de grup etnic, pe motiv că în ambele cazuri am putea evidenția identitățile fiecăreia, din punct de vedere etnic, lingvistic, cultural și religios[3]. 7

Identitatea etnică a unei națiuni diferă de cea a minorităților naționale. Cât privește pe „românii din afara frontierelor țării", la care se referă art. 7 din Constituție, trebuie să 8

---

[1] C. *Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), op. cit., p. 223.

[2] Idem, p. 384.

[3] *G. Hermet, B. Badie, P. Birnbaum, Ph. Braud*, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Armand Colin, Paris, 2000, p. 179.

facem câteva precizări prealabile. Indiscutabil, această categorie de români nativi prezintă particularități extrem de diverse, de fond sau conjuncturale, care o deosebește din multe puncte de vedere de populația etnic românească, aflată de generații succesive pe teritoriul național. Diferențele ce separă cele două categorii se datorează, în primul rând, faptului că nativii români la care se referă art. 7 trăiesc efectiv în afara frontierelor țării, unii dintre ei de mai multe generații, au fost asimilați de alte culturi și sisteme de civilizație, nu mai păstrează intacte legături afective cu poporul român, deși încă vorbesc limba română, s-au adaptat la alte valori, au un alt stil de viață, singura legătură cu România fiind memoria unei origini comune chiar dacă și aceasta este foarte îndepărtată și ocupă un loc secund în raport cu noi realități etnice din statul de adopție, care sunt atrăgătoare printr-o multitudine de beneficii materiale educaționale și spirituale.

9 Acestea sunt motive să considerăm că identitatea lor etnică, culturală, lingvistică și religioasă nu mai este similară cu identitatea națională a populației românești care trăiește efectiv pe teritoriul național. Există și o altă particularitate a intervenției statului român în materie de prezervare a identității etnice, rezultată din compararea art. 6 alin. (1) cu art. 7 din Constituție. Primul text constituțional fixează o obligație a statului român de garantare a dreptului la identitate al minorităților naționale, pe când art. 7 conferă statului român doar atribuția de a sprijini întărirea legăturilor etnice cu românii din afara frontierelor țării și care depinde, între altele, de fondurile bugetare ce pot fi alocate priceperii și pregătirii profesionale a funcționarilor cărora le revin astfel de atribuții. Deși cele două atribuții ale statului român sunt întrucâtva înrudite, art. 7 nu putea să consacre un drept la identitate al românilor din străinătate, căruia să-i corespundă o obligație corelativă a statului român, întrucât instituirea și, mai ales, garantarea acestuia nu puteau fi un atribut suveran, un act de putere al statului român. Potrivit art. 7 din Constituție, rolul statului român este mult redus, față de cel ce decurge din art. 6 din Legea fundamentală. Etnicii români minoritari în alte state pot avea și exercita un drept la identitate în sensul reglementat de art. 6 din Constituția României, numai dacă acest drept le este recunoscut și garantat ca atare de statul ai cărui cetățeni sunt.

10 Ca și în cazul tuturor celorlalte principii generale cuprinse în Titlul I al Constituției, art. 7 stabilește o linie de conduită normativă și administrativă pentru toate autoritățile publice românești abilitate să pună în aplicare nu numai litera strictă a textului constituțional pe care îl comentăm, ci, mai ales, spiritul său. Subliniem cu tărie această concluzie, întrucât art. 7 din Constituție este mult mai profund decât lasă să se înțeleagă textul propriu-zis. Sensul adânc al art. 7 din Constituție este **refacerea spirituală a etnicității unor comunități de români nativi, răspândiți pe toate continentele**. Pentru foarte mulți dintre aceștia, imaginea despre România și poporul român au fost distorsionate de regimul politic comunist și de statul care a guvernat națiunea română din 1948 până în 1989.

11 Destinatarii art. 7 din Constituție sunt români, cetățeni ai altor state, plecați din țară de mai multe generații. Pentru foarte mulți dintre ei nu se pune problema păstrării identității naționale, ci a redobândirii acesteia cu sprijinul atent, constant, statornic și complex al statului român[1].

[1] În programul de guvernare pentru perioada 2013-2016 se recunoaște că „românii de peste hotare sunt parte integrantă a poporului și a spiritualității române și de aceea Guvernul României se angajează să intensifice și să consolideze parteneriatele atât cu comunitățile românilor / vlahilor / aromânilor din țările vecine și Balcani, cât și cu românii care s-au stabilit temporar sau definitiv în străinătate".

§2. Înțelesul termenului de român în sensul art. 7 din Constituție

Termenul de român utilizat în art. 7 poate fi interpretat în mai multe sensuri. În primul rând, trebuie subliniat că Adunarea Constituantă s-a referit la românii aflați în afara frontierei de stat a României. Constituția distinge, însă, două categorii de români aflați într-o astfel de situație. Art. 17 din Legea fundamentală reglementează drepturile cetățenilor români aflați în străinătate, prevăzând că aceștia se bucură de protecția statului român. Art. 7, pe care îl comentăm, se referă la o altă categorie de români, și anume, la cei care formează pe teritoriul altor state comunități etnice recunoscute ca atare de statele respective, românii în cauză având statutul de cetățeni ai statului respectiv, sau beneficiază de o autorizație eliberată de acesta pentru a rămâne pe teritoriul său o perioadă mai îndelungată. Art. 17 din Legea fundamentală se referă la cetățenii români aflați legal pe teritoriul altor state fie că sunt turiști fie că desfășoară activități profesionale, sau se află la studii. În privința acestora, statul român nu are obligația să le protejeze identitatea etnică, lingvistică, culturală ori religioasă, ci numai să le acorde asistență diplomatică conform tratatelor internaționale în materie. 12

Tezele pentru proiectele de Constituție nu au prevăzut niciun angajament al statului român de a acționa pentru protecția identității etnice, lingvistice, culturale sau religioase a românilor aflați în afara frontierelor statale. În cadrul dezbaterilor pe marginea Tezelor, deputatul Vasile Gionea a ridicat problema minoritarilor români, supunând atenției Adunării Constituante găsirea unei soluții constituționale pentru sprijinirea identității etnice a acestora[1]). Comisia care a elaborat proiectul de Constituție a preluat această idee. Art. 7 din proiectul de Constituție a prevăzut că „Statul sprijină întărirea legăturilor cu românii din afara frontierelor țării și acționează pentru păstrarea, dezvoltarea și 13

[1]) În cuvântul său, Vasile Gionea a spus: „Dar, domnilor, nu aș putea încheia fără a-mi exprima nedumerirea că, deși am făcut toate eforturile ca în acest proiect să fie evidențiate drepturile minorităților naționale, n-am auzit pe nici unul dintre colegii care au luat cuvântul să pună problema: dar drepturile românilor care se găsesc în toate țările învecinate (Ungaria, Cehoslovacia, Polonia, Uniunea Sovietică, Bulgaria, Iugoslavia) și care sunt foarte numeroși? De aceștia, oare, nu trebuie să ne ocupăm? Nu spunem nici un cuvânt pentru românii care constituie minorități naționale în alte țări? Și numărul acestora este impresionant! Aș vrea să vă amintesc un singur lucru. Acum câțiva ani am fost în Grecia, la Tesalonic, și un prieten, profesor, m-a dus într-un sat în apropiere de Tesalonic care era format numai din aromâni. Aceștia au fost extrem de bucuroși că pot vorbi cu un român, pentru că numai cei de peste 40 de ani mai vorbeau limba, pe când cei mai tineri vorbeau numai limba greacă. Cu acel prilej m-au implorat – cei mai în vârstă – să le trimitem măcar învățători, să nu se piardă limba românească, pentru că, până prin 1935, au avut învățători în satele lor, dar de atunci nimeni nu s-a mai ocupat de ei. Să vă amintesc că dincolo de Nistru, în Uniunea Sovietică, poate că știți și dumneavoastră, atunci când domnitorul Dimitrie Cantemir a cerut azil politic lui Petru cel Mare alături de care mersese și când a plecat împreună cu peste 4000 de familii, majoritatea de boieri și țărani înstăriți, toți s-au stabilizat acolo și au rămas în Uniunea Sovietică și unii dintre ei probabil au fost deznaționalizați; dar unii au stăruit și sunt și astăzi până la Bug, fără să mai vorbim de cei din Basarabia. Dar sunt români și în Ungaria, Bulgaria, Cehoslovacia, Polonia, Iugoslavia. Trebuie, domnilor, să ne ocupăm și de soarta acestor români, care acolo sunt minorități naționale și de care statele respective nu se îngrijesc în măsura în care ne îngrijim noi de minoritățile noastre naționale", Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 80.

exprimarea identităţii lor etnice, culturale, lingvistice şi religioase"[1]. În final, textul a fost amendat la iniţiativa grupului parlamentar al F.S.N. din Adunarea Deputaţilor, cu precizarea că sprijinirea legăturilor statului român cu românii din afara frontierelor se face „cu respectarea legislaţiei statului ai căror cetăţeni sunt"[2].

14 Prin urmare, se află sub incidenţa art. 7 din Constituţie românii nativi care au părăsit definitiv statul român şi s-au stabilit în alte state. Cei mai mulţi dintre ei au căpătat cetăţenia statelor respective, renunţând sau nu la cetăţenia română. Aceştia formează comunităţi etnice, în general dispersate pe teritoriul statului de adopţie, se află în diferite stadii de asimilare de către populaţia majoritară, dar nu şi-au uitat originea etnică românească şi îşi exprimă voinţa de a-şi păstra, dezvolta şi exprima identitatea etnică.

15 Identitatea etnică a unei naţiuni nu cred că se reduce la aspectele cu relevanţă normativă evidenţiate de Adunarea Constituantă în 1991. Mă refer aici la naţiune într-un sens mult extins şi mai cuprinzător valabil şi pentru comunităţi etnic minoritare, întrucât şi acestea sunt o parte dintr-o naţiune (aşezată într-un alt stat). Spun că identitatea culturală, lingvistică şi religioasă nu epuizează conţinutul identităţii etnice. Aceste trei tipuri de identitate sunt poate cele mai evidente aspecte ale etnicităţii, care pot proba rapid ascendenţa etnică a unei persoane. Care este totuşi etnicitatea unei persoane ai cărei ascendenţi, mult îndepărtaţi, s-au stabilit, de pildă, cu două sute de ani înainte într-un alt stat, în mijlocul unei alte naţiuni? Limba vorbită de aceasta poate să rămână aceeaşi cu cea vorbită de conaţionalii săi, rămaşi în ţara de origine, dar cultura sa nu poate să mai provină exclusiv de la modelele culturale identitare originare, ci să fie un produs al convieţuirii sale în mijlocul unei alte culturi pe care o asimilează şi o trece prin filtrul raţiunii şi al educaţiei sale. Acestea sunt elemente de reflecţie pentru statul înrudit care decide constituţional să sprijine sau să reia legăturile cu naţionalii săi din afara frontierelor sale pentru a le reda sau întări sentimentul identităţii lor etnice originare.

16 Cât priveşte problema raporturilor statului român cu destinatarii art. 7, trebuie menţionat că acestea sunt condiţionate de voinţa acestora din urmă. Obligaţia statului român de a sprijini întărirea legăturilor cu românii din afara frontierelor ţării este certă. Statul român nu poate obliga, însă, comunităţile etnice româneşti, nici individual pe membrii acestora să accepte sprijinul autorităţilor române la care se face referire în art. 7 din Constituţie. Identitatea etnică românească trebuie asumată în mod liber de cei vizaţi de art. 7. Aceasta este concluzia desprinsă din art. 1 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 299/2007, republicată, cu modificările ulterioare[3]. Legea nr. 299/2007 precizează expres cine sunt destinatarii art. 7 din Constituţie şi conferă acestora o denumire generică. Textul legal menţionat este util şi pentru o mai clară departajare între destinatarii art. 7 şi cei ai art. 17 din Constituţie, având în vedere că cele două texte constituţionale se pot aplica concomitent aceluiaşi grup de persoane: cetăţenii români aflaţi în afara frontierelor naţionale.

17 Art. 1 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 299/2007, republicată, prevede că aceasta reglementează drepturile persoanelor care îşi asumă în mod liber identitatea culturală – persoanele de origine română şi cele aparţinând filonului lingvistic şi cultural românesc, care locuiesc în afara frontierelor României, indiferent de modul în care aceştia sunt apelaţi (armâni,

---

[1] Idem, p. 111.

[2] Idem, p. 121.

[3] M.Of. nr. 261 din 22 aprilie 2009.

armânji, aromâni, basarabeni, bucovineni, cuţovlahi, daco-români, fărşeroţi, herţeni, istro-români, latin-dunăreni, macedoromâni, macedo-români, maramureşeni, megleniţi, megleno-români, moldoveni, moldovlahi, rrămâni, rumâni, valahi, vlahi, vlasi, voloni, macedo-armânji, precum şi toate celelalte forme lexicale înrudite semantic cu cele de mai sus), denumite în continuare românii de pretutindeni". Textul legal citat arată foarte clar aria geografică de răspândire a celor care îşi pot revendica originea etnică din filonul etnic românesc. Apelativele menţionate în textul legal au şi valoare de indiciu pentru etnogeneza poporului român pe o arie geografică mai largă care coboară adânc la sud de Dunăre, dar se extinde împrejurul actualelor graniţe ale României, fapt ce demonstrează temeiul etnic al conceptului de stat naţional, ca entitate politică ce a cuprins de la început în graniţele sale naturale numai pe cei ce aparţineau aceluiaşi trunchi etnic, vorbeau acelaşi grai şi aveau aceleaşi obiceiuri, tradiţii, datini, fel de a fi şi gândi.

Legea nr. 299/2007, republicată, stabileşte în art. 2 că din categoria românilor de pretutindeni fac parte: 18

a) persoanele aparţinând minorităţilor naţionale, minorităţilor lingvistice sau grupurilor etnice autohtone existente în statele din vecinătatea României şi alte state, indiferent de etnonimul folosit;

b) românii emigranţi, fie că au păstrat sau nu cetăţenia română, descendenţii acestora, precum şi cetăţenii români cu domiciliul sau reşedinţa în străinătate.

Legea nr. 299/2007, ca şi alte legi străine având acelaşi obiect de reglementare, nu prevede explicit un criteriu obiectiv pentru stabilirea sau confirmarea originii române, de către persoana care invocă aplicarea art. 7 din Constituţie, fiind suficientă declaraţia personală a acesteia că îşi asumă în mod liber apartenenţa la minoritatea etnică română aflată pe teritoriul unui stat străin[1]. 19

§3. Conţinutul identităţii etnice a românilor protejate de statul român

Ca şi în cazul art. 6, textul constituţional pe care îl comentăm face trimitere la aceleaşi tipuri de identitate: etnică, culturală, lingvistică şi religioasă. Aşa cum am arătat în comentariul consacrat art. 6 din Constituţie, alte tipuri de identitate nu ar putea fi protejate de statul român, pentru a fi păstrate, dezvoltate şi exprimate de către etnicii români stabiliţi în alte state, întrucât, acţiunea sa ar putea fi considerată ca un amestec în treburile interne ale statului pe teritoriul căruia s-ar afla comunitatea etnic românească ţintă. Cu atât mai mult, comunităţile respective nu ar putea cere statului român asistenţă diplomatică pentru exprimarea intereselor lor politice, convertite într-o aşa-zisă identitate politică. Considerăm că este un principiu al relaţiilor de bună vecinătate ca statele să nu sprijine politic comunităţi cu apartenenţă etnică minoritară, recunoscută faţă de statul ai cărui cetăţeni sunt. 20

În aplicarea art. 7 din Constituţie, statul român are în vedere acele mijloace şi instrumente care au capacitatea să redea românilor nativi din alte state, sentimentul identităţii de neam sau, după caz, să întreţină şi să dezvolte aceeaşi identitate etnică. În fond, persoanele care intră sub incidenţa art. 7 din Legea fundamentală fac parte din fondul biologic al naţiunii române, aparţin acesteia. Este firesc, astfel, să existe o legătură privilegiată între un stat şi minorităţile naţionale „înrudite" cu acesta pe criterii etnice. 21

[1] A se vedea Raportul despre tratamentul preferenţial al minorităţilor naţionale de către statul înrudit, adoptat de Comisia de la Veneţia la 22 octombrie 2001.

22 În ceea ce privește conținutul celor patru tipuri de identitate la care face referire textul constituțional, este vorba, în esență, de particularități ce pun în evidență ascendența etnică originară a poporului român format din generații succesive de nativi români care și-au păstrat caracteristicile lingvistice, au format o cultură comună, cu obiceiuri, tradiții și datini strămoșești, care se perpetuează de la o generație la alta. Identitate etnică înseamnă și trăsături de comportament social, modele de reacție psihosocială ș.a.m.d.

23 Adunarea Constituantă a creat în sarcina statului român două categorii de obligații distincte în substanța lor, dar totuși înrudite ca scop final: pe de-o parte, redobândirea sau refacerea identității etnice a persoanelor de origine română care locuiesc în afara României și, pe de altă parte, stabilirea ori reluarea și întărirea legăturilor cu acestea. Dacă citim cu atenție textul art. 7 din Constituție observăm, totuși, că Adunarea Constituantă a urmărit un obiectiv mult mai larg, și anume, o consolidare a legăturilor spirituale, de fond, genetice am putea spune, cu toți românii. Nu este vorba strict de legături oficiale între statul român și naționalii săi aflați în străinătate și care sunt în prezent cuprinși în alte sisteme de educație, cultură și civilizație, ci de reînnodarea firelor etnice ce-i leagă pe românii de pretutindeni de cei rămași acasă, pe teritoriul național, ca membrii ai aceleiași națiuni. Acesta credem că este sensul adânc al textului constituțional cuprins în art. 7 din Legea fundamentală și astfel trebuie înțeles, deopotrivă de autoritățile românești, cât și de comunitățile și persoanele direct interesate, precum și de întreaga societate românească. Națiunile sunt sau devin puternice nu numai prin numărul lor, prin forța lor creativă, ci și prin tăria legăturilor sufletești, consolidate prin limba maternă, cultura comună, religie, ce-i leagă pe toți cei care simt, gândesc și acționează etnic.

24 Art. 4 din Legea nr. 299/2007, republicată, surprinde această țintă finală a Adunării Constituante și prevede că autoritățile române sunt obligate să adopte, între altele, măsuri pentru:

a) păstrarea, afirmarea și promovarea identității etnice, culturale, lingvistice și religioase a românilor de pretutindeni, în conformitate cu standardele și practicile europene și internaționale în materie;

b) dezvoltarea legăturilor cu România ale românilor de pretutindeni, prin asigurarea unui cadru adecvat de afirmare identitară și a spiritualității românești specifice a acestora, în conformitate cu legislația română, precum și cu normele europene și internaționale relevante;

c) sprijinirea organizațiilor și asociațiilor culturale reprezentative ale românilor de pretutindeni, în vederea stabilirii unui parteneriat eficient care să urmărească promovarea României și a românilor în rândul opiniei publice din statele de reședință;

d) consolidarea valorilor culturale și spirituale românești, în conformitate cu principiile suveranității teritoriale, al bunei vecinătăți și al respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, inclusiv a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale.

e) inventarierea și protejarea bunurilor culturale, a monumentelor istorice, religioase și culturale aparținând moștenirii culturale și spirituale românești din afara frontierelor României;

f) acordarea unei atenții deosebite sprijinirii comunităților românești vulnerabile sau amenințate, care prezintă un risc ridicat de asimilare sau a căror componentă numerică este în continuă scădere;

g) stabilirea cadrului instituțional și juridic pe care statul român îl pune în slujba românilor de pretutindeni.

§4. Caracterul obligațiilor statului român rezultate din aplicarea art. 7 din Constituție. De la suveranitatea statului la diplomație bilaterală

Reglementarea constituțională a legăturilor statului român cu naționalii săi aflați de mai multă vreme în afara frontierelor țării a marcat, o dată în plus, poziția acestuia ca **stat național**. 25

Existența și formarea unor comunități românești în afara granițelor țării s-au datorat unor cauze multiple: emigrarea de-a lungul secolelor, îndeosebi în secolul al XIX-lea și, chiar recent, în secolul trecut, ocuparea sau cedarea unor teritorii etnic românești Uniunii Sovietice și Bulgariei, răspândirii în Evul Mediu pe o largă rază geografică balcanică a unor populații aparținând filonului etnic românesc[1]. Aria geografică a etnogenezei poporului român este mult mai întinsă decât hotarele politice ale întemeierii celor două principate românești și ale principatului Transilvaniei, intrat în sfera politică a regatului maghiar și mai târziu a Austriei. Intrat pe un făgaș politic, poporul român și, mai târziu, națiunea română și-au format și consolidat o identitate etnică intrată în spiritualitatea și memoria colectivă a generațiilor succesive, fiind emblematică ca și identitățile etnice ale celorlalte națiuni, nu atât prin limba maternă, prin cultura materială și spirituală, prin religia ortodoxă, ci mai ales prin conștiința națională și felul propriu de a gândi și a fi al comunității românești. 26

Dacă inițial grija pentru soarta minorităților naționale s-a manifestat pe plan internațional, în contextul aplicării dreptului la autodeterminare al popoarelor și națiunilor, în ultimele decenii s-a recunoscut și dreptul statelor suverane de a se îngriji sau de a-și exprima interesul pentru soarta unor naționali ai acestora, care prin tratate internaționale ori bilaterale au trecut în componența altor state, care au dobândit statut de grup etnic minoritar. 27

Recomandarea 1735/2006 adoptată de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a recunoscut că sunt necesare „îndrumări cu privire la procedurile de dezvoltare a relațiilor dintre un stat și minoritățile care trăiesc într-un alt stat – cu precădere, din vecinătate – având în vedere criteriile identificate de către Comisia de la Veneția în Raportul său pe anul 2001, în lumina analizei legislațiilor existente, ca și a rezoluțiilor și recomandărilor pertinente ale Adunării Parlamentare". 28

Anterior, același organism adoptase Rezoluția 1335/2006 prin care salutase asistența acordată de statul de origine naționalilor săi din alte state în scopul de a-i sprijini să-și păstreze identitatea lor culturală, lingvistică și etnică. Rezoluția a subliniat în același timp că statele de origine sau înrudite[2] trebuie să fie atente că forma și conținutul asistenței acordate trebuie să fie acceptate de statele ai căror cetățeni sunt membri ai grupurilor etnice respective și, totodată, să fie conforme cu dispozițiile cuprinse în Convenția-cadru privind minoritățile naționale, care sunt aplicabile în această materie. 29

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *C.C. Giurescu*, Istoria românilor din cele mai vechi timpuri până la moartea regelui Ferdinand, Ed. Humanitas, București, 2000, p. 87-91.

[2] „Statul de origine" sau „statul înrudit" este apelativul acordat acelor state care conferă asistență unor comunități sau grupuri etnice, aflate pe teritoriul altor state, care prezintă legături de identitate națională cu proprii săi cetățeni. Pentru această categorie de state, Legea nr. 299/2007 a preluat denumirea convențională de „stat înrudit". Pentru statul pe teritoriul căruia se află grupurile etnice respective, Legea nr. 299/2007 folosește denumirea legală de „stat de cetățenie/reședință".

30 Aplicarea dispozițiilor cuprinse în art. 7 din Constituție plasează statul român pe planul relațiilor internaționale, ceea ce îl obligă ca acțiunile sale pentru întărirea legăturilor cu românii de pretutindeni și păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase să fie convenite prin tratate sau acorduri bilaterale, cu respectarea normelor dreptului internațional. Dacă în aplicarea art. 6 din Legea fundamentală statul român se situează pe terenul suveranității sale teritoriale, pentru realizarea art. 7, pe care îl comentăm, statul român intră pe terenul diplomației bilaterale. În acest sens și Raportul Comisiei de la Veneția despre tratamentul preferențial al minorităților naționale de către statul înrudit, adoptat la 22 octombrie 2001, prevede că „principalul mijloc de care statele înrudite dispun în această privință este negocierea tratatelor multilaterale sau bilaterale, având ca obiectiv protecția minorității înrudite[1)], cu statele de cetățenie aflate în cauză". Sigur că este de preferat, în această privință, încheierea unui acord bilateral, care va stabili soluții convenabile ambelor state, decât a unui tratat multilateral care poate, doar, să prevadă recomandări sau modele de soluționare a unor astfel de legături.

Art. 8. Pluralismul și partidele politice

(1) Pluralismul în societatea românească este o condiție și o garanție a democrației constituționale.

(2) Partidele politice se constituie și își desfășoară activitatea în condițiile legii. Ele contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor, respectând suveranitatea națională, integritatea teritorială, ordinea de drept și principiile democrației.

Lucrări de referință: *M. Balan*, Drept constituțional și instituții politice, Vol. I. Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 95-99; *Colectiv*, Constituția României, comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 5-14; *D.C. Dănișor*, Constituția României comentată. Titlul I, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 257-286; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 70-74, 371-409; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București,1998, p. 390-406; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 630-643; *Gh. Iancu, V.A. Iancu*, Drept electoral, ed. 2, Ed. Universul Juridic, București, 2015; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Comentariul art. 1, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1-19; *E.M. Nica*, Drept electoral, ed. 2, Ed. Universul Juridic, București, 2017.

Studii de specialitate: *D.C. Dănișor*, Pluralismul și partidele politice conform art. 8 din Constituția României, în Pandectele Române nr. 5/2008; *I.-G. Enache*, Rolul Curții Constituționale a României în materia contenciosului electoral, în Curierul Judiciar nr. 10/2013; *C. Ionescu*, Comentarii pe marginea art. 8 din Constituția României, revizuită, în Pandectele Române nr. 4/2015; *Gh. Iancu*, Unele aspecte critice referitoare la sistemul electoral român, în Revista de Drept Public nr. 3/2008.

Corelații legislative: art. 1 alin. (3), art. 6 alin. (1), art. 40 alin. (2) art. 152 alin. (1) din Constituție; Legea partidelor politice nr. 14/2003, republicată (M.Of. nr. 408 din 10 iunie 2015); Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată (M.Of. nr. 446 din 23 iunie 2015).

[1)] Adică comunitățile naționale minoritare aflate în alte state, decât statul de origine și ai căror membri sunt cetățeni ai statului respectiv.

Comentariu

Sumar

§1. Pluralismul – garanție a democrației constituționale 177
§2. Conceptul de partid politic 185
§3. Rolul social al partidelor politice 191
§4. Cadrul legal de organizare, funcționare și finanțare a partidelor politice 194
§5. Constituționalitatea partidelor politice 196

§1. Pluralismul – garanție a democrației constituționale

Semantic, termenul de **pluralism** este înrudit cu termenul de diversitate, cei doi termeni 1
fiind sinonimi[1]. Dacă raportăm termenul de pluralism la noțiunea de societate și o vom analiza prin prisma pluralismului, vom vedea că societatea – în înțelesul unei comunități de indivizi organizată social și politic în stat – se prezintă ca o diversitate de entități cu naturi, principii și funcții sociale distincte (centre de putere), cu interese divergente sau concurențiale, cu reguli de organizare și funcționare proprii și care au ca scop, fiecare, realizarea anumitor obiective rațional planificate.

În literatura de specialitate s-a arătat că în esență, teoriile pluraliste afirmă că nu există 2
un singur grup de putere conducător, fie el chiar clasă politică, ci că puterea în societate este distribuită între o mulțime de centre de putere, situate în toate domeniile vieții sociale, care se influențează reciproc[2]. Iată, așadar, că organizarea și conducerea unei societăți – a cărei principală caracteristică este diversitatea – au nevoie, după caz, de un unic centru de conducere, care va dirija diversitatea de entități după propria sa voință politică, sau de un ansamblu de organisme, a căror înființare, organizare și funcționare exprimă o pluralitate de voințe individuale și de grup, a căror principală trăsătură caracteristică este libertatea de manifestare a intereselor și voinței proprii. O societate condusă de un unic centru de putere nu poate să reflecte interesele diversității sau ale pluralității existente, ci doar pe cele ale centrului de putere, iar societatea astfel organizată și condusă va fi o societate închisă și nondemocratică. Dimpotrivă, o societate a diversităților, organizată și condusă pe baza **principiului pluralismului**, în care fiecare entitate are dreptul, în condiții de egalitate deplină, să acționeze pentru atingerea anumitor obiective aflate în concordanță cu Binele comun al comunității de cetățeni, va fi o societate deschisă, liber competitivă, în care puterea va izvorî din voința generală și va fi exercitată în beneficiul diversităților ca atare.

Existența oricărei societăți este legată indisolubil de pluralism. Acesta este și motivul 3
pentru care, printr-o parafrazare actualizată și modernizată a art. 16 din Declarația Drepturilor Omului și ale Cetățeanului, adoptată de revoluționarii francezi la 26 august 1789, s-ar putea spune că astăzi „o societate în care drepturile omului și pluralismul nu sunt garantate și separația puterilor determinată, nu are Constituție". Dacă ne raportăm strict la latura politică de guvernare a societății de către un aparat de stat modern, stabilit la nivel

[1] „Înainte de a reprezenta orice altceva, spunea Giovanni Sartori, pluralismul reprezintă încrederea în valoarea diversității" (*G. Sartori*, Teoria democrației reinterpretată, Ed. Polirom, Iași, 1999, p. 104).

[2] *V. Pasti*, Sociologie politică, Ed. Ziua, București, 2004, p. 226.

constituțional și care funcționează pe baza principiului separației puterilor, vom observa și un pluralism al centrelor de putere: un Parlament, un executiv constituit dintr-un șef de stat și un guvern și un sistem de instanțe judecătorești. Deci iată un pluralism al celor trei puteri în stat, cu ponderi aproximativ egale, fiecare acționând într-un cadru normativ prescris de Constituție. În principiu, cele trei puteri în stat nu se află în competiție pentru a dobândi o pondere mai mare în procesul de guvernare, întrucât atribuțiile fiecăreia sunt stabilite strict în Constituție. Ceea ce le unește sau ar trebui să le unească ar fi preocuparea lor comună pentru definirea și realizarea cerințelor sau preferințelor cetățenilor de la care au primit, direct sau indirect, însemnele autorității statale. În afara acestora există o pluralitate de organisme înzestrate cu autoritate statală, precum și numeroase organizații ale societății civile. La nivel parlamentar există un pluralism format din majoritatea parlamentară și opoziție și, eventual, din parlamentari independenți. Spunem, despre un sistem bipartidist că se bazează pe o pluralitate de partide, chiar dacă acestea sunt numai două. Cu atât mai mult, în cazul multipartidismului, pluralismul politic este mai mult decât evident.

4 În democrațiile constituționale, Parlamentul și Guvernul în calitate de componente ale pluralismului instituțional, din care mai fac parte și instanțele de judecată, trebuie să fie receptive la preferințele cetățenilor. În această ecuație, între Parlament și Guvern, pe de o parte și cetățeni, pe de altă parte, partidele politice au rolul de intermediar, ele fiind cele care „colectează" preferințele alegătorilor și le promovează la nivelul Legislativului și Executivului, ca obiective de guvernare, în măsura în care beneficiază de votul majoritar al corpului electoral.

5 Putem vorbi, de asemenea, cu îndreptățită justificare și de o pluralitate a sistemelor politice, clasificându-le categorial în regimuri democratice și totalitare, cu o subspecie a acestora din urmă, și anume, sistemele cezariste. Se pot face, apoi, distincții de particularitate în cadrul sistemelor politice democratice, caracterizate printr-o mare diversitate, determinată de specificul și tradițiile naționale ale fiecărui sistem politic democratic.

6 Iată cum termenul de pluralism (politic) este organic legat de principiul democrației, înțeleasă ca **putere a poporului, exercitată de popor, pentru popor și sub controlul poporului**. Democrația ca principiu fundamental de organizare și conducere a unei comunități largi de indivizi nu poate fi realizată în absența pluralismului. Avem aici în vedere pluralismul într-un sens larg cuprinzător: politic, ideologic, sindical, religios, social, cultural, etnic etc. Se poate spune că fără pluralism politic nu poate exista democrație. Într-un regim politic democratic există o pluralitate de centre politice structurate schematic în majoritate și opoziție, aceasta din urmă având dreptul să conteste în mod public acțiunile majorității care guvernează. Lipsa contestării publice a celor aflați la putere va anula efectele pluralismului. Dacă alternativa democrației este autocrația, alternativa pluralismului politic, ar fi partidul unic.

7 Într-o societate democratică, ideea de pluralism este legată de **libertatea de exprimare a voinței politice** a fiecărui membru al comunității de cetățeni. Nu este vorba, desigur, de o libertate absolută, întrucât o astfel de libertate este limitată chiar de prevederile constituționale. Voința politică a fiecărui cetățean urmează a fi exprimată prin proceduri electorale democratice, secrete și periodice. Ceea ce este esențial aici, este formarea și exprimarea unor curente de voință civice și agregarea lor în voințe electorale, structurate exclusiv numeric, pe două paliere: majoritate și opoziție. Coagularea voințelor electorale exprimate într-o societate democratică va fi realizată prin intermediul unor structuri ale

societăţii civile, şi anume, prin partidele politice. Iată cum diversitatea concurenţială existentă iniţial în orice societate, se simplifică prin proceduri democratice pluraliste, fiind colectată competiţional de partide politice şi transmisă de acestea unor entităţi statale care vor avea la bază consimţământul fiecărui cetăţean.

Sunt câteva circumscrieri constituţionale ale sferei noţiunii de pluralism raportate 8
la art. 8 din Legea fundamentală, datorită cărora rezultă că Adunarea Constituantă nu a utilizat în acest text noţiunea de pluralism într-o accepţie foarte largă, cum s-ar putea crede. Astfel, adnotarea marginală a art. 8 din Constituţie este „pluralismul şi partidele politice". Aceasta ar fi prima circumscriere constituţională a termenului de pluralism, reglementat în art. 8 din Constituţie. A doua circumscriere, rezultă chiar din combinarea conţinutului art. 8 alin. (1), potrivit căruia „pluralismul în societatea românească este o condiţie şi o garanţie a democraţiei constituţionale", cu alin. (2) al aceluiaşi articol, care se referă exclusiv la partidele politice. Cele două circumscrieri constituţionale exprese ale termenului de pluralism ne arată că Adunarea Constituantă a avut în vedere, iniţial, pluralismul politic şi extinderea implicită a acestuia la pluralismul ideologic sau al curentelor politice[1)].

În economia întregii Constituţii, pluralismul politic ocupă, însă, un loc central, de 9
vreme ce art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală îi conferă pluralismului politic calitatea de valoare supremă a societăţii, motiv pentru care statul român, ca stat de drept, democratic şi social îl garantează ca normă constituţională. Există în Constituţie şi alte texte care fortifică principiul pluralismului politic: este vorba de art. 152 alin. (1), care interzice formal orice revizuire a Legii fundamentale care ar avea ca obiect restrângerea sau afectarea în orice formă a acestui principiu fundamental pentru democraţia constituţională. Şi art. 40 alin. (2) din Constituţie prevede că partidele sau organizaţiile care militează împotriva pluralismului politic sunt neconstituţionale.

Sigur, o condiţie a unei societăţi democratice este şi pluralismul sindical care va 10
exprima diversitatea de interese profesionale de un anumit tip, existente într-o societate, dar acest termen este reglementat distinct în art. 9 din Constituţie. Sunt şi alte texte ale Legii fundamentale care consacră diferite alte specii de pluralism. Ne referim, în acest sens, la art. 29 care reglementează libertatea gândirii şi a opiniilor, precum şi libertatea credinţelor religioase. Un text asemănător este şi art. 30 care garantează libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credinţelor (fără a specifica natura acestora). La aceste tipuri constituţionale de pluralism trebuie adăugate în mod obligatoriu, pluralismul etnic, garantat îndeosebi în art. 6 alin. (1) din Legea fundamentală. Toate acestea sunt tipuri distincte de pluralism care trebuie să fie garantate şi să se manifeste în orice societate organizată pe baza principiilor democraţiei constituţionale.

Textul art. 8 poate fi completat şi cu alte dispoziţii ale Legii fundamentale care au 11
legătură cu principiul pluralismului. Am amintit deja că în viaţa socială se manifestă un pluralism religios, cultural, al opiniilor, sindical ş.a.m.d. Art. 40 adaugă alte forme generice de pluralism, referindu-se la dreptul cetăţenilor români de a se asocia în diferite alte forme de asociere. Există, de asemenea, un pluralism educaţional, la care face referire

---

[1)] O dovadă în acest sens este Teza 10 din Tezele proiectului de Constituţie pentru Titlul I (Principii fundamentele), în care se arată că „Pluralismul politic este o condiţie şi o garanţie a democraţiei în societatea românească". A se vedea Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 61.

art. 32 alin. (5) din Constituţie. Textul menţionat distinge unităţile de învăţământ, de stat, particular şi confesional. Sunt şi alte forme de pluralism, ca dovadă că diversitatea şi pluralismul sunt forme sub care apare şi se manifestă întreaga viaţă socială. Există, apoi, un pluralism al mijloacelor de informare media, statuat în art. 30 alin. (3) din Constituţie.

12 Ideea de bază sau cerinţa esenţială a aparatului de conducere statală constă în aplicarea unor strategii şi tehnici de acomodare reciprocă a intereselor plurale, indiferent care ar fi domeniul şi forma instituţională de manifestare a acestora. Nu este vorba aici de uniformizarea intereselor convertite în voinţă ori decizie politică unică, ci de menţinerea pluralismelor cu evitarea sau, după caz, cu soluţionarea conflictelor existente în cadrul diferitelor forme de pluralism.

13 Una dintre condiţiile de bază ale pluralismului politic este spiritul de concurenţă, urmărirea propriului interes şi realizarea lui în competiţie cu alţi actori politici similari şi egali din punct de vedere al şanselor de reuşită şi al tratamentului juridic de care beneficiază. Degeaba sunt mai multe partide politice, dacă acestea nu urmăresc cucerirea puterii. Aceasta nu împiedică alianţele între partide, fie înainte de alegeri, fie după acestea. Aşa cum spunea Robert Dahl, pe măsură ce sistemul devine mai concurenţial şi mai cuprinzător, politicienii („filozofii în acţiune", cum îi numea Edmund Burke) încep să caute sprijinul grupurilor care pot participa mai uşor la viaţa politică[1]. În urma oricărui tip de alegeri democratice, fie ele parlamentare, prezidenţiale ori locale, se formează noi lideri politici sau se confirmă şi consolidează puterea şi rolul acelora care au fost anterior la guvernare.

14 Cum exercitarea durabilă a puterii are şi urmări perverse, pe care partidele le exploatează la adversari şi încearcă să le ascundă la proprii lideri, prin legislaţia constituţională şi specială trebuie create instrumente de prevenire şi blocare a excesului sau abuzului de autoritate, la toate nivelurile de conducere. În doctrină s-a spus că democraţia presupune stabilirea unor limitări constituţionale asupra liderilor politici. Constituţiile democratice codifică mecanismele pentru alegerea noilor lideri, precum şi puterile de care aceştia trebuie să se bucure. De asemenea, ele creează canale pentru revizuirea autorităţii excesive a puterii executive[2].

15 Scopul principal al Adunării Constituante urmărit în art. 8 a fost să creeze un cadru constituţional pentru înfiinţarea şi funcţionarea partidelor politice într-un context social în care rolul conducător al partidului unic fusese abandonat în favoarea statornicirii unui sistem democratic pluralist de guvernare, enunţat în Comunicatul către Ţară al Consiliului Frontului Salvării Naţionale din 22 decembrie 1989. Principiul pluralismului politic a fost apoi legiferat prin Decretul-lege nr. 2/1989[3]. Decretul-lege nr. 8/1989[4], privind înregistrarea partidelor politice, a făcut o legătură directă între constituirea acestora şi înfăptuirea principiului pluralismului politic.

16 Am evocat aici două acte normative care au pus bazele unui sistem pluralist de guvernare, în centru căruia au fost aşezate partidele politice. Pentru o imagine exactă şi reală a momentului consacrării pluralismului politic, trebuie să ţinem seama că perioada

---

[1] *R. Dahl*, Poliarhiile. Participare şi opoziţie, Institutul European, Iaşi, 2000, p. 47.

[2] *J. Grugel*, Democratizarea. O introducere critică, Ed. Polirom, Iaşi, 2008, p. 83-84.

[3] M.Of. nr. 4 din 27 decembrie 1989.

[4] M.Of. nr. 9 din 31 decembrie 1989.

post decembristă se caracteriza prin confuzia adâncă, a unora dintre noii lideri politici, privind fundamentele şi resorturile interne ale guvernării democratice, generată de schimbarea regimului politic şi preluarea puterii de către un organism fără legitimitate constituţională formală. Aceasta s-a produs, întrucâtva, de la sine, chiar de către organismul în cauză (F.S.N.) prin Decretul-lege nr. 2/1989 pentru constituirea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Frontului Salvării Naţionale şi a consiliilor teritoriale ale Frontului Salvării Naţionale. Actul normativ menţionat prevedea – în schema teoretică a regimului politic răsturnat de la putere – că noul organism fusese constituit „ca organ suprem al puterii de stat"[1].

Noul organism de stat nu era totuşi rezultatul funcţionalităţii unui pluralism politic, 17
întrucât la acea dată nici nu se putea vorbi de pluralism în sensul real al cuvântului. Aceasta a fost una dintre contradicţiile grave existente atunci în România, care a suplimentat motivele susţinerii ideii că la 22 decembrie 1989 se produsese o preluare a puterii printr-o lovitură de stat şi nu o revoluţie[2].

În cadrul legislativ deschis de Decretul-lege nr. 8/1989 privind înregistrarea partidelor 18
politice şi a organizaţiilor obşteşti, pluralismul politic s-a extins apoi de la sine şi cu mare repeziciune, diversitatea de interese politice dând naştere la tensiuni sociale alimentate şi susţinute de noile partide înfiinţate şi înregistrate rapid.

Întrucât baza socială a pluralismului politic s-a extins extrem de repede în ianuarie 19
1990, Consiliului Frontului Salvării Naţionale nu a mai putut să exprime voinţa generală rezultată din revolta populară izbucnită la 22 decembrie 1989, riscând să rămână izolat în afara partidelor politice înfiinţate şi care pretindeau egalitate de tratament şi participarea la exercitarea puterii alături de Frontul Salvării Naţionale, care se transformase deja în formaţiune politică de sine stătătoare. În aceste condiţii, acest organism a decretat restructurarea sa politică printr-o organizare paritară, în sensul că numărul membrilor săi a fost suplimentat cu un număr egal de reprezentanţi ai partidelor, formaţiunilor politice şi ai organizaţiilor minorităţilor naţionale nou înfiinţate. Denumirea CFSN a fost schimbată în Consiliul Provizoriu de Uniune Naţională[3].

Acesta este contextul social în care pluralismul politic a fost consacrat legislativ şi 20
a devenit funcţional în perioada ce a urmat răsturnării regimului politic totalitar. Am recurs la această succintă evocare istorică, întrucât contextul social şi politic în care a fost impus principiul pluralismului politic a generat o stare de spirit, o mentalitate extinsă rapid la noua clasă politică şi care se particularizează prin confuzii teoretice şi acute rivalităţi politice, confruntarea între abordări ale fenomenelor şi noilor realităţi politice cu instrumente şi metode de analiză proprii guvernării totalitare şi folosirea unor instituţii politice democratice şi a unor termeni din vocabularul de guvernare al ştiinţei politice studiate în Occident, fără o informare şi documentare suficientă pentru înţelegerea substanţei acestora. Însăşi termenul de **pluralism politic** a fost preluat din doctrina

---

[1] Obiectivele enunţate în cuprinsul Decretului-lege nr. 2/1989 erau în contradicţie cu formula „organ suprem al puterii de stat", ceea ce dovedeşte ori inconsistenţa actului normativ, ori nedesprinderea celor ce l-au elaborat de clişeele gândirii de tip autoritar.

[2] Potrivit acestei idei, larg şi cu ecou răspândite în primele săptămâni ce au urmat înlăturării de la putere a preşedintelui republicii, Nicolae Ceauşescu, căpătase credibilitate opinia că „au plecat ai noştri şi au venit ai noştri".

[3] A se vedea Decretul-lege nr. 81/1990 privind Consiliul Provizoriu de Uniune Naţională (M.Of. nr. 27 din 10 februarie 1990).

occidentală cu bagajul de cunoștințe teoretice redus la experiența societății românești din perioada interbelică. Așa se face că și astăzi modelul românesc de pluralism politic diferă pe fond de pluralismul consacrat în democrația constituțională occidentală. Dovezi în acest sens sunt, între altele, traseismul politic, încălcarea în perioada 2004-2014 a unor reguli de bază ale guvernării democratice, fărâmițarea partidelor în aripi sau curente, folosirea intenționată a unor denumiri de partide cvasi identice cu cele ale altora, pentru a se crea confuzii la nivelul electoratului, „mita electorală", lipsa de unitate și coerență a legislației electorale și modificarea repetată a acesteia prin ordonanțe de urgență etc.[1)]

21 Ar fi o eroare să omitem că înțelegerea procesului de constituționalizare a societății românești s-a produs mai greu, cu dificultăți, frâne datorate, în principal, lipsei de cultură și educație politică și civică, mentalităților formate în câmpul social-politic și ideologic anterior adoptării Constituției în 1991, preocupării resimțite puternic de către o bună parte a noii clase politice de a trece cât mai rapid de la stadiul modest/scăzut al nivelului de trai avut anterior, la starea de amețitoare înavuțire, facilitată de demnitățile și funcțiile publice deținute în noul aparat de stat. Această preocupare fățișă este la fel de puternică și în prezent.

22 Punctul 10 din Tezele proiectului de Constituție pentru Titlul I – Principii fundamentale, prevedea că „Pluralismul politic este o condiție și o garanție a democrației în societatea românească. Partidele politice se constituie și își desfășoară activitatea în condițiile prevăzute de lege. Ele participă la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor, respectând suveranitatea națională, ordinea constituțională și principiile democrației. Singurul criteriu care stă la baza constituirii și recunoașterii partidelor politice este cel politic". Tezele au prevăzut, ca variantă, și renunțarea la criteriul politic unic pentru constituirea și recunoașterea partidelor politice[2)]. În dezbaterile parlamentare pe marginea tezelor pentru Titlul I al Constituției s-a propus să se renunțe la precizarea că singurul criteriu al înființării și recunoașterii partidelor politice este cel politic[3)]. Desigur, s-au

---

[1)] A se vedea pentru disfuncționalitățile legislației electorale și soluții pentru eliminarea acestora, *S. Pârvu*, Codul electoral nu mai poate aștepta, în Revista expert electoral nr. 4(8)/2014.

[2)] În alocuțiunea raportorului Comisiei constituționale de elaborare a proiectului de Constituție, pe marginea pct. 10 din Tezele pentru Titlul I, în legătură cu acest subiect, se precizează următoarele: „Există în unele țări partide politice constituite aprioric pe baza unui alt criteriu decât cel politic. Există însă și pericolul ca astfel de partide să devină formațiuni politice închise, egoiste, ca ele să genereze și să întrețină naționalismul și șovinismul". A se vedea Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 64. Cele două variante de redactare a ultimei părți din pct. 10 al Tezelor pentru Titlul I al Constituției, arată că în cadrul comisiei nu s-a putut formula un punct de vedere unitar privind, după caz, interzicerea partidelor etnice, ori libera înființare a acestora. Ne putem da seama ușor de tensiunile teoretice existente atunci în Comisie, dacă raportorul acesteia pentru Tezele Titlului I atrăgea atenția Adunării Constituante asupra „pericolului ca astfel de partide să devină formațiuni politice închise, egoiste și ca ele să genereze și să întrețină naționalismul și șovinismul". Evoluția vieții politice a dovedit că această temere nu era pe deplin justificată. Cu toate acestea, se poate susține că într-un stat cu o populație minoritară redusă numeric, înființarea partidelor etnice nu ar prezenta un interes aparte. UDMR nu este, formal, un partid politic, ci o asociație (uniune) care are ca program nu numai susținerea intereselor minorității maghiare, ci și aspecte ale dezvoltării generale a țării, specifice oricărei partid politic. Esențial este ca toate partidele politice, inclusiv UDMR să respecte cu strictețe dispozițiile art. 40 alin. (2) din Constituție.

[3)] Idem, p. 66, 71.

făcut şi propuneri în sensul menţinerii acestui unic criteriu şi transpunerii lui din teze în proiectul de Constituţie[1]. Introducerea în Constituţie a acestui criteriu ar fi determinat apoi nerecunoaşterea partidelor constituite pe criterii etnice.

Propunerea de eliminare din cuprinsul Tezelor a precizării că singurul criteriu pentru 23
înfiinţarea partidelor politice este cel politic, nu a întrunit majoritatea voturilor membrilor Adunării Constituante[2]. Deşi textul din Teze [alin. (3) al pct. 10 din Tezele pentru Titlul I] care prevedea că „singurul criteriu care stă la baza constituirii şi recunoaşterii partidelor politice este cel politic" a fost însuşit prin vot de către Adunarea Constituantă, acesta nu s-a mai regăsit apoi în proiectul elaborat de Comisia constituţională, ceea ce înseamnă că membrii Comisiei au renunţat cu de la sine putere la un text votat de Adunarea Constituantă. Art. 8 din proiectul de Constituţie avea următorul conţinut: „Art. 8. Pluralismul şi partidele politice. *(1) Pluralismul în societatea românească este o condiţie şi o garanţie a democraţiei constituţionale. (2) Partidele politice se constituie şi îşi desfăşoară activitatea în condiţiile legii. Ele contribuie la definirea şi la exprimarea voinţei politice a cetăţenilor, respectând suveranitatea naţională, integritatea teritorială, ordinea de drept şi principiile democraţiei*".

Comisia Constituţională a primit un amendament la art. 8, astfel cum a fost formulat de 24
aceasta, în care se reitera interdicţia înfiinţării partidelor politice pe alte criterii, decât cel politic[3]. Amendamentul a fost însă respins de Comisie, între altele, pe considerentul „că există unele state în care partidele se constituie şi pe un criteriu etnic"[4].

După cum se poate observa, în linii generale, enunţul din Teze, cu excepţia textului 25
referitor la criteriul politic ca unic criteriu pentru înfiinţarea partidelor politice, la care Comisia constituţională a renunţat, a fost însuşit de Adunarea Constituantă. Textul art. 8 a rămas nemodificat şi în urma revizuirii Constituţiei în 2003.

În doctrina constituţională, pluralismul este înţeles, în sens restrâns, ca pluralism politic. 26
În sens larg, acestuia i se adaugă, aşa cum am arătat, pluralismul sindical, cultural, artistic, filozofic, religios ş.a.m.d. Putem cerceta pluralismul din multiple unghiuri de vedere sau perspective teoretice, în funcţie de componentele de bază ale acestuia: entităţile, ce împreună formează o diversitate, sau de natura intereselor ce îşi dispută la un moment dat întâietatea într-un spaţiu geografic determinat şi organizat social. Pluralismul a fost definit ca o concepţie de ordin politic şi juridic care privilegiază diversitatea opiniilor, intereselor şi a grupurilor care le promovează, ca atare, în cadrul societăţii civile şi face din garanţia pluralităţii lor, o condiţie a libertăţii[5].

Prin intermediul pluralismului, efectele nocive ale diversităţii de interese existente în 27
societatea civilă se estompează, deşi diversităţile se păstrează intacte. Este esenţial ca într-o societate organizată politic să fie stabilită o ordine juridică care să producă satisfacţii dezirabile fiecărui component al societăţii (cetăţean) şi să-i asigure un cadru legal de manifestare a libertăţii sale personale, iar societăţii, ca atare, să-i garanteze stabilitatea civică şi îndeosebi politică. Evident, ordinea juridică presupune un ansamblu de organisme statale legitimate prin consimţământ popular care „colectează" diversitatea de interese

[1] Idem, p. 70, 73.
[2] Adică a propunerii de eliminare a alin. (3) al pct. 10 din Tezele pentru Titlul I; idem, p. 106.
[3] Idem, p. 122.
[4] Ibidem.
[5] *I. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 756.

sociale, prin intermediul unor corpuri intermediare: partide, sindicate, diverse organizaţii şi grupuri de interese, mijloace de informare publică etc. Dintre acestea, cele mai influente sunt partidele politice care contribuie cel mai intens la formarea şi exprimarea intereselor şi voinţelor particulare ale corpului electoral.

28 În cadrul unei societăţi plurale, partidele beneficiază de un tratament juridic egal, înfiinţarea lor este condiţionată de cerinţe minimale, beneficiază de o deplină autonomie de organizare şi funcţionare, într-un cadru legal prescris de Constituţie şi, eventual, şi printr-o legislaţie specială adoptată de Parlament, sunt libere să-şi atragă aderenţi şi simpatizanţi şi participă activ la alegeri, propunând candidaţi pentru organisme statale reprezentative.

29 Pluralismul politic sugerează existenţa în societate a unei pluralităţi de partide sau formaţiuni politice care se constituie şi acţionează în condiţii de deplină egalitate, de tratament juridic din partea statului. În aceste condiţii, pluralismul apare ca o garanţie pentru fiecare partid sau forţă politică, că un alt partid nu va putea acţiona pe ascuns, cu mijloace ilegale, impunându-şi voinţa şi interesele asupra celorlalte.

30 Coexistenţa mai multor forţe politice adversare, toleranţa, dialogul, competiţia între acestea pentru câştigarea aderenţilor, reprezintă esenţa societăţilor pluraliste, a democraţiei constituţionale. Am arătat deja că deşi art. 8 din Constituţie, în ansamblul său, circumscrie pluralismul la latura sa politică, şi anume, la activitatea partidelor politice, din alin. (1) art. 8 se desprinde concepţia generală a Constituantului, potrivit căreia „pluralismul în societatea românească este o condiţie şi o garanţie a democraţiei constituţionale".

31 **Pluralismul** este o condiţie a democraţiei constituţionale, deoarece în lipsa lui, diversitatea de interese sociale, existente în mod natural în orice societate organizată, ar fi aplatizată pe principii de conducere monistă, care vor lăsa culoar liber de afirmare şi dominaţie unui singur centru de putere. Centrul unic de putere neutralizează diversitatea din societate. Pluralismul este o garanţie a democraţiei constituţionale, întrucât acesta fortifică diversitatea formelor şi grupurilor de interese şi stimulează interferenţa lor în vederea realizării unor obiective de interes comun, cu păstrarea şi cultivarea particularităţilor fiecărui grup în parte.

32 Într-o societate democratică, pluralismul se manifestă sub o diversitate de forme. Dintre toate formele de pluralism, cel mai important este, desigur, pluralismul politic care, de altfel, este definitoriu pentru regimul politic democratic. Celelalte forme de pluralism au o importanţă mai redusă pentru actul de guvernare, de exercitare a puterii democratice, deşi, în plan social general, fiecare formă de pluralism are importanţa sa specifică.

33 Potrivit **principiului pluralismului**, într-o societate cu adevărat democratică fiecare formă de organizare socială reprezentând interesele legitime ale cetăţenilor, se bucură de o egalitate de tratament din partea statului. Ca atare, nu există grupuri privilegiate, organisme dominante unele faţă de altele. Singura condiţie pusă tuturor acestora, este de a se conforma prescripţiilor legale. În concordanţă cu principiul pluralismului, Constituţia statorniceşte libertatea de constituire şi funcţionare a partidelor politice, precum şi a sindicatelor. În concepţia Constituantului, partidele politice sunt mediatoare ale voinţei politice a cetăţenilor faţă de Guvernant. Astfel, partidele contribuie la definirea şi exprimarea voinţei politice a cetăţenilor. Într-adevăr, partidele forjează interesele diverse ale unor pături sociale, categorii profesionale, grupări religioase, grupuri naţionale minoritare ş.a., într-o voinţă politică unitară şi coerentă şi tind să transpună această voinţă politică în norme de drept, măsuri şi acte administrative, altfel spus, în decizie politică.

Alin. (2) al art. 8 instituie indirect pluralismului, de fapt partidelor politice, o restricţie de esenţă, menită să asigure ordinea constituţională stabilită prin Legea fundamentală.

Partidele politice sunt, astfel, ţinute să respecte suveranitatea naţională, integritatea teritorială, ordinea de drept şi principiile democraţiei. Potrivit art. 40 alin. (2) din Constituţie, partidele sau organizaţiile care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranităţii, a integrităţii sau a independenţei României sunt neconstituţionale. Organismul învestit cu autoritatea de a hotărî şi asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic este Curtea Constituţională. 34

§2. Conceptul de partid politic

Într-o accepţiune largă, un partid politic reprezintă *o grupare sau asociaţie durabilă de indivizi, uniţi în mod liber între ei prin afinităţi ideologice şi convingeri politice comune, creată la nivel teritorial pe baza unor principii stricte de organizare şi disciplină, al cărui scop, înscris într-un program sau statut, constă în promovarea şi înfăptuirea în competiţie electorală şi parlamentară cu alte partide, a unei anumite doctrine sau concepţii politice privind dezvoltarea şi guvernarea unei societăţi date şi participarea prin reprezentanţii lor la exercitarea puterii politice*[1]. 35

O definiţie socotită clasică este cea dată de englezul Edmund Burke, unul dintre fondatorii gândirii politice engleze. Un partid politic, spunea acesta, în lucrarea *Thoughts on the Cause of the Present Discontens*, este „un corp de oameni animaţi de un principiu particular, asupra căruia sunt de acord, pentru a promova, prin eforturile lor, interesul naţional"[2]. În aceeaşi lucrare, Burke se referea la partid ca fiind acea „grupare formată pe baza unui principiu de interes public care ar putea să acţioneze ca o verigă între puterea executivă (deţinută de monarh) şi puterea legislativă (deţinută de Parlament), furnizându-le consistenţă şi tărie cât timp se află la putere şi critici, când se află în opoziţie"[3]. 36

Din aceste definiţii pot fi desprinse câteva condiţii sau criterii pentru existenţa unui partid politic[4]: 37

---

[1] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, op. cit., p. 403.

[2] *E. Burke*, Thoughts on the Cause of the Present Discontents, în *S.E. Scarrow*, Prspectives on Political Parties: Classinc Readers, Palgrave Macmillan, 2002, p. 37.

[3] *J.M. Shafritz*, Dorsey Dictionary of American Government and Politics, The Dorsey Press, Chicago, Illinois, 1988, p. 75.

[4] A se vedea *D. Chagnollaud*, Dicţionar al vieţii politice şi sociale, Ed. All, Bucureşti, 1993, p. 106. Iniţial, aceste condiţii sau criterii de definire a partidelor politice au fost sintetizate şi formulate de politologii americani Joseph Lapalombara şi Weiner în lucrarea political Parties and Political Development din 1966, fiind apoi reluate de alţi autori. Astfel, Bernard Denni şi Patrick Lecomte se referă la: „stabilitatea organizaţiei în timp, aptitudinea ei de a supravieţui fondatorilor săi sau conducătorilor în funcţie, deosebindu-se de partidul reţelei clientelare a unui patron sau a unui notabil; continuitatea organizaţiei în spaţiu, extensia ei completă de la centru la periferia teritoriului în care-şi situează acţiunea, diferenţiind-o de un simplu grup parlamentar, lipsit de structuri locale permanente; vocaţia organizaţiei de a cuceri şi de a exercita direct puterea, revendicare bazată pe un proiect politic mai mult sau mai puţin global şi explicit, care o distinge de grupuri de presiune ce vizează doar să influenţeze sau să controleze puterea; corelativa cucerire a puterii, prin organizarea susţinerii membrilor colectivităţii pe care vizează să o conducă politic, prin mobilizarea electorală

a) partidul să aibă o organizare și existență durabilă;

b) organizarea teritorială a partidului să fie structurată pe eșaloane, de la nivelul central până la organizațiile locale;

c) partidul să-și propună ca obiectiv principal obținerea de mandate la nivel parlamentar și în organisme reprezentative pe plan local;

d) prin programul politic și activitatea membrilor săi, partidul să acționeze pentru a primi sprijin electoral din partea cetățenilor.

38 Să ne referim pe scurt la fiecare dintre condițiile existenței unui partid. Nu există un criteriu pentru determinarea durabilității unui partid. În literatura de specialitate se spune că un partid trebuie să aibă o „speranță de viață politică care să o depășească pe cea a conducătorilor săi"[1]. Cât privește structura organizatorică, este necesar ca partidul să aibă organizații locale cât mai răspândite în teritoriu pentru a putea promova programul și doctrina partidului și pentru a colecta cât mai mulți aderenți care să-i aducă voturi. Orice partid înregistrat își propune să cucerească puterea sau să fie cooptat la putere atât la nivel central (parlamentar), cât și local. Altfel, partidul rămâne o organizație fără scop politic relevant. În doctrină s-a spus că partidul este o organizație ai cărui conducători naționali și locali doresc să ia și să exercite puterea, nu numai să o influențeze[2]. În ceea ce privește cel de-al patrulea criteriu, este clar că un partid politic fără susținători electorali este sortit să dispară la un moment dat. Corpul electoral votant al unui partid politic îi conferă acestuia o forță politică reală și capacitatea de a-și înfăptui programul politic, ceea ce echivalează cu realizarea misiunii sale sociale.

39 Sociologul român D. Gusti aprecia că „partidul politic este o asociație liberă de cetățeni, uniți în mod permanent prin interese și idei comune, de caracter general, asociație ce urmărește, în plină lumină publică, a ajunge la puterea de a guverna pentru realizarea unui ideal etic social"[3]. În definiția sociologului Dimitrie Gusti atrage atenția sintagma „în plină lumină publică", remarcată la vremea respectivă și de Traian Brăileanu în lucrarea sa „Politica", apărută în 1928. Iată ce scria Traian Brăileanu: «Partidul trebuie să lucreze „în plină publicitate". Adică mai pot exista asociații cu tendința de a pune mâna pe putere, dar acestea nu sunt partide»[4]. Precizarea făcută despre activitatea partidelor, mai ales a celor care acced la guvernare cu sprijinul electoral al aderenților și simpatizanților lor, are și o altă față de mare importanță și de o jenantă actualitate în prezent. Sintagma „în plină lumină publică", obligă partidele politice, îndeosebi într-o democrație constituțională, să desfășoare o activitate pe deplin transparentă și fără influența și sprijinul financiar al unor grupuri de interese economice, politice sau chiar iredentiste, care urmăresc, prin sprijinul

---

sau militantă, spre deosebire de cluburi sau cercuri de reflecție politică. Aceste patru atribute caracteristice partidului permit, deci, să-l distingem de toate celelalte forme de grupare politică, anterioare sau paralele, prin combinarea specifică a unei duble norme de organizare – o structură durabilă și completă – și a unei duble norme de acțiune, cucerirea puterii prin mobilizare populară"; (a se vedea *B. Denni, P. Lecomte*, Sociologia politicului, Ed. Eikon, Cluj-Napoca, 2004, p. 62-63).

[1] *J. Boudoin*, Introducere în sociologia politică, Ed. Amarcord, Timișoara, 1999, p. 212.

[2] Idem, p. 213.

[3] *D. Gusti*, Partidul politic, în Doctrinele partidelor politice, Institutul Social Român, Cultura Națională, București, 1922, p. 4. A se vedea și *P.P. Negulescu*, Partidele politice, Cultura Națională, București, 1926, p. 33-48.

[4] *T. Brăileanu*, Politica, Ed. Albatros, București, 2003, p. 164.

acordat unor lideri naţionali ai partidului, să obţină, beneficii materiale importante, după ce partidul respectiv ajunge la putere. Am mai menţionat în unele comentarii anterioare pericolul subordonării unor importanţi lideri de partid care ocupă şi demnităţi şi funcţii publice în aparatul guvernamental, faţă de grupuri sau centre de interese economico-financiare, care nu urmăresc prin finanţarea companiilor electorale ale unor partide, decât să li se restituie, cu profit substanţial „ajutoarele sau donaţiile de campanie".

În definiţia sa dată partidului politic, Dimitrie Gusti intenţiona să separe partidele 40
politice, de grupuri sau asociaţii, care, deşi urmăresc să cucerească puterea politică sau să aibă influenţă asupra acesteia, activează ocult în afara atenţiei publice. Fenomenul era cunoscut în epocă pe o arie geografică extinsă şi a fost analizat în perioada postbelică, printre mulţi alţii, de politologul Maurice Duverger, acesta referindu-se nu numai la societăţi secrete şi grupări clandestine, ci şi la intervenţia grupurilor industriale şi comerciale: bănci, mari întreprinderi, grupuri industriale etc., care pot influenţa chiar crearea unor partide politice[1].

Sociologul Traian Brăileanu a subliniat şi el calitatea partidelor politice definite ca 41
asociaţii de cetăţeni care au ca obiectiv acapararea puterii politice[2]. Sub influenţa lui Mosca şi Pareto, T. Brăileanu introduce în definiţia partidului conceptul de clasă politică, referindu-se la capacitatea acestuia de a structura politic societatea în clasa politică guvernantă, promovată şi susţinută de partidele politice în instituţii politice, pe de-o parte, şi restul populaţiei, pe de altă parte.

Într-o altă opinie, un partid se creează din grupuri şi indivizi care percep nevoia de 42
a orienta o anumită concepţie privitoare la guvernarea politică şi care manifestă voinţa de a orienta evoluţia societăţii globale într-o anumită direcţie[3]. În literatura politologică din ţara noastră se subliniază că partidul politic ar putea fi definit ca organizaţie relativ durabilă formată din indivizi care împărtăşesc aceeaşi concepţie ideologică, subscriu la un set comun de valori social-politice, acţionând pentru cucerirea puterii, pentru aplicarea programului propriu[4].

În general, autorii care au încercat să definească partidul politic s-au limitat la marcarea 43
fundamentului său ideologic, chiar dacă succesiv, centrul de interes s-a mutat, ulterior, spre alte aspecte, cum ar fi cele de ordin organizaţional, ale structurii şi raporturilor de putere în sânul partidelor sau ale relaţiilor dintre partide şi mediul social-economic în care au apărut şi asupra căruia acţionează[5].

Legea partidelor politice nr. 14/2003, republicată[6], prevede în art. 1 că partidele politice 44
sunt asociaţii cu caracter politic ale cetăţenilor români cu drept de vot, care participă în

---

[1] *M. Duverger*, Les parties politiques, Librairie Armand Colin, Paris, 1964, p. 12.

[2] *T. Brăileanu*, Elemente de sociologie. Politica, Tipografia „Mitropolitul Silvestru", Cernăuţi, 1928, p. 136. Dorind să dea o definiţie atotcuprinzătoare partidului politic, Traian Brăileanu spunea că „Pentru a putea cuprinde toate cazurile posibile, definiţia partidului politic ar trebui formulată astfel: «Orice asociaţie de cetăţeni năzuind a acapara puterea politică (prin orice mijloace şi pe orice căi) este partid politic»".

[3] *D.L. Seiler*, La politique comparée, Armand Colin, Paris, 1982, p. 94.

[4] *I. Mitran*, Politologie, Ed. Fundaţiei de Mâine, Bucureşti, 2000, p. 60.

[5] *A. Cioabă*, Funcţia ideologică a partidelor politice din societatea capitalistă occidentală, Ed. Politică, Bucureşti, 1988, p. 17.

[6] M.Of. nr. 347 din 12 mai 2014.

mod liber la formarea și exercitarea voinței lor politice, îndeplinind o misiune publică garantată de Constituție. Legea adaugă, în mod eronat, că partidele sunt persoane juridice de drept public. Eroarea constă în faptul că Parlamentul nu a ținut seama că au calitatea de persoane juridice de drept public doar instituțiile publice învestite cu autoritatea de a exercita puterea, ori partidele nu exercită direct și nemijlocit puterea. Reprezentanții partidelor care au obținut mandate în Parlament sau exercită funcții și demnități publice în cadrul Guvernului și al autorităților subordonate acestuia nu iau parte la exercitarea puterii în numele partidului ai căror membrii sunt, ci ca parlamentari sau membri ai administrației publice centrale[1]. Cetățenii nu se pot asocia pentru a forma asociații de drept public, ci organizații de drept privat. Partidele sunt asociații de interes public.

45 Într-o lucrare mai apropiată de obiectul de studiu al dreptului constituțional se arată că partidele sunt asociații de cetățeni care cad de acord asupra unui oarecare număr de idei și asupra unui program de acțiune, pe care se străduiesc să le traducă în fapt, determinând desemnarea unor candidați la alegeri[2]. În literatura politologică americană se consideră că partidul politic este un grup de indivizi adesea având la bază unele înțelegeri cu caracter ideologic care au ca scop organizarea alegerilor, guvernarea și stabilirea politicii publice. Niciunul dintre cele două mari partide politice din Statele Unite nu pretinde conformitatea ideologică ca o cerință de participare[3].

46 O interesantă definiție a partidului politic este făcută de Max Weber. Acesta spune că „prin partide trebuie să înțelegem asociații ce se bazează pe un angajament (în mod formal) liber. Activitatea sa are ca scop să aducă șefilor lor puterea în sânul unei organizații pentru ca militanții activi să aibă șansa să atingă obiective ideale sau materiale. Aceste avantaje pot consta în realizarea de politici obiective, sau avantaje materiale, ori amândouă. Partidele pot constitui asociații trecătoare sau permanente, pot apărea în organizații de orice fel și pot fi ele însele organizate în multiple feluri"[4].

47 Trecând în revistă, într-o perspectivă sintetică și istorică, concepțiile potrivit cărora a fost analizată problematica partidelor politice ca fenomen sociologic, politologul francez M. Duverger menționa în *Sociologia politică* că în prima jumătate a secolului al XIX-lea, când se vorbea de partide politice, se aveau în vedere în mod esențial ideologiile mai degrabă decât oamenii care le împărtășeau și aparțineau unui anumit partid. Între cele două războaie mondiale, politologia occidentală continentală și americană punea accentul pe structurile „mașină politică" sau aparatul de partid. După al doilea război mondial, accentul s-a pus pe strategia partidelor și nu pe elementele lor constitutive[5]. În ultima vreme, accentul se pune pe capacitatea partidelor, indiferent de ideologia ce le animă, de a atrage electoratul prin ofertă socială pragmatică. Astfel s-a conturat tipul de partid *catch all party,* adică partidul care își recrutează simpatizanții din toate mediile sociale, animați

---

[1] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, op. cit., p. 46.

[2] Parlements, Paris, Union Interparlamentaire, p. 44.

[3] *D. McSweeney, J. Zvespeo*, American Political Parties, Routledge, New York, p. 120-121. A se vedea și Black's Law Dictionay, St. Paul, Minnesotta, 1991, p. 803. Potrivit dicționarului, partidul politic este o asociație de indivizi ale cărei scopuri fundamentale consta în promovarea sau realizarea alegerii ori numirii unor persoane în funcții publice.

[4] Apud *D. Colas*, Sociologie politică, Ed. Univers, București, 2004, p. 184.

[5] *M. Duverger*, Sociologie politique, P.U.F., Paris, 1967, p. 385. A se vedea și *M. Duverger*, Les partis politiques, Librairie Armand Colin, Paris, 1964, p. 1-16.

de cele mai diverse concepţii şi interese, uniţi prin speranţa că partidul pe care îl sprijină le va satisface aşteptările şi preferinţele.

Adeziunea cetăţenilor la un partid politic este un drept constituţional (**dreptul de asociere**). Adeziunea şi înscrierea într-un partid poate fi motivată, pe de o parte, de o afinitate ideologică a cetăţeanului cu programul politic şi doctrina acestuia, de ataşamentul şi legăturile afective ori încrederea faţă de persoane aflate în conducerea acestuia şi, pe de altă parte, interese personale ale celui interesat să devină membru activ al unui partid. Asupra acestora nu putem face aici o evaluare completă, întrucât interesele respective pot fi justificate şi legale, sau ascund ori au legătură, de pildă, cu fapte de corupţie[1]. 48

În concepţia marxistă se consideră că partidele sunt „expresia mai mult sau mai puţin adecvată a claselor şi fracţiunilor de clasă"[2]. Din această concepţie rezultă rolul partidelor marxiste ca „exponente" ale clasei muncitoare. Astfel, Lenin, trecând propagandistic de la demersul teoretic de a analiza un partid politic din punct de vedere categorial şi al strategiei sale, la „demolarea demagogică" a partidelor occidentale, se adresa unui public lipsit de cultură şi înţelegere politică cu următoarele cuvinte: „Toate partidele burgheze, adică partidele care apără privilegiile economice ale capitaliştilor, îşi fac reclamă, întocmai cum capitaliştii fac reclamă mărfurilor lor. Publicul, cel puţin în marile oraşe şi în centrele comerciale, s-a obişnuit de mult cu această reclamă comercială şi o ştie câte parale face. Demersurile partidelor – atât în Europa cât şi la noi – sunt uneori alese pentru a servi de reclamă, iar programele partidelor sunt alcătuite de cele mai multe ori exclusiv pentru a păcăli publicul"[3]. În lucrările sale, Lenin nu se referă la conceptul teoretic de partid, ci la partidul comunist compus dintr-o „minoritate comunistă conştientă a clasei muncitoare care duce după sine proletariatul", ori la partidele pe care le nominalizează ca „partide ale burgheziei"[4]. Lenin se pronunţă şi împotriva partidelor socialiste reprezentate în parlamente, pe care le acuză că au optat pentru „lupta parlamentară", pentru parlamentarism, în loc să-şi propună cucerirea puterii politice prin forţă. Partidul politic (al bolşevicilor), spunea Lenin, trebuie să lupte pentru înlăturarea prin revoluţie (prin violenţă) a burgheziei şi după înlăturarea acesteia, să aibă rolul preponderent în întreaga activitate politică, economică, socială sau culturală. În concepţia lui Lenin, partidul comunist trebuie să guverneze, să conducă aparatul de stat[5]. 49

O definiţie din perspectiva interdependenţei existente între interesele de clasă exprimate de un partid şi rolul său social a fost formulată de Lucreţiu Pătrăşcanu: „Un partid fiind o grupare de oameni care apără anumite interese de clasă şi luptă pentru puterea politică – spunea acesta – elementul determinant pentru structura lui este natura intereselor pe care le reprezintă şi pentru satisfacerea cărora îşi desfăşoară întreaga-i activitate. Interesele de clasă, prin conţinutul lor, determină, totodată, aderenţa sau lipsa de aderenţă a unui organism politic faţă de regimul social sau politic înăuntrul căruia lucrează, după cum, tot asemenea, interesele îşi fixează obiectivele pe care le urmăresc şi hotărăsc mijloacele de care înţelege să se folosească în atingerea lor, în raport cu normele de drept existente"[6]. 50

---

[1] Asupra acestei problematici de ordin psihologic care are legătură cu adeziunea la partidele politice, a se vedea *P.P. Negulescu*, Partidele politice, Cultura Naţională, Bucureşti, 1926, p. 33 şi urm.

[2] *K. Marx, Fr. Engels*, Opere, vol. XXII, Ed. Politică, Bucureşti, 1965, p. 506.

[3] *I.V. Lenin*, Opere complete, vol. XXI, Ed. Politică, Bucureşti, 1963, p. 288-289.

[4] *I.V. Lenin*, Opere, vol. XXXI, Ed. de Stat pentru Literatură Politică, Bucureşti, 1956, p. 128.

[5] Idem, p. 354.

[6] *L. Pătrăşcanu*, Probleme de bază ale României, Ed. Socec, Bucureşti, 1944, p. 24.

51 Desigur, nu este îndoială că iniţial partidele politice au servit intereselor de clasă, au reprezentat valorile politice, interesele sociale şi economice, ideologia unei clase, confruntându-se, din acest punct de vedere cu alte partide cu valori, interese şi ideologii opuse. Acest caracter al partidelor politice a fost greşit înţeles şi incorect aplicat de partidele comuniste, care au pus accent pe rolul acestora ca instrumente ale luptei de clasă. Cum partidele politice comuniste nu exercitau forţa publică, acestea şi-au subordonat în acest scop aparatul de stat.

52 Partidele comuniste au derivat din mişcarea social-democrată de la începutul secolului al XX-lea. După primul război mondial şi sub influenţa Revoluţiei ruse din 1917 aceste partide capătă o fizionomie aparte, distinctă de tradiţia social-democrată. Controlate de partidul bolşevic din Rusia sovietică, partidele comuniste europene s-au caracterizat prin trei trăsături specifice: internaţionalismul, organizarea şi ideologia[1]. La conturarea fizionomiei lor de partide unice a contribuit Internaţionala a III-a creată şi coordonată de Rusia sovietică. Partidele comuniste europene s-au organizat după modelul partidului bolşevic condus de Lenin, ca partide de masă, pe baza principiului centralismului democratic şi au impus membrilor lor o disciplină extrem de strictă[2].

53 După cel de-al doilea război mondial, partidele comuniste s-au menţinut în linii generale în cadrul mişcării marxiste. Se poate face, însă, o distincţie clară între partidele comuniste din statele socialiste şi cele din Europa Occidentală. Acestea din urmă au creat în anii '70 o mişcare nuanţată ideologic sub denumirea de „eurocomunism", care a îmbinat doctrina marxistă cu valori ale democraţiei occidentale refuzând subordonarea faţă de P.C.U.S. şi internaţionalismul mişcării marxiste tradiţionale. Aceste partide au acceptat pluralismul şi celelalte valori ale democraţiei occidentale şi, totodată, şi-au reformat concepţiile privind restructurarea bazei economice a societăţii. Ele şi-au definit fiecare o „cale naţională" spre socialism, care a rămas la nivel de doctrină. Unele dintre acestea s-au redefinit sub o altă denumire şi ideologie, condamnând făţiş tutela sovietică şi sistemul comunist de guvernare şi şi-au afirmat o politică independentă.

54 După căderea comunismului în Europa, în 1989, partidele comuniste din Europa Occidentală, s-au redefinit ideologic complet, unele dintre ele accedând la guvernare (de exemplu, Partidul Democrat al Stângii din Italia (fostul partid comunist italian) a făcut parte din Alianţa de centru-stânga care a câştigat alegerile parlamentare în 1996).

55 În epoca actuală, nu se mai pune acelaşi accent pe caracterul „de clasă" al partidelor politice. Fără îndoială ele pot reprezenta interesele unor pături sociale (spre exemplu, partidele agrariene) dar nu îşi mai propun confruntarea socială, ci reprezentarea unui segment cât mai larg de aderenţi. În prezent, partidele politice sunt tot mai mult interesate să „culeagă" membri şi simpatizanţi (alegători) din toate straturile sociale uniţi prin acelaşi ideal: satisfacerea unor interese individuale şi colective care să permită bunăstarea fiecăruia prin progresul general al societăţii. Partidele care promit şi realizează acest ideal cuceresc, prin suport electoral, puterea politică. În funcţie de interesele pe care le reprezintă, distingem partide ecologiste, confesionale, regionale, etnice, naţionale.

---

[1] *D. Seiler*, Partidele politice din Europa, Institutul European, Iaşi, 1999, p. 43.

[2] Ibidem.

Privit din perspectivă juridică, partidul politic este o persoană juridică (morală) de drept privat[1]: are o organizare de sine stătătoare; un patrimoniu propriu; acţionează pentru realizarea unui scop legitim în conformitate cu dispoziţiile constituţionale şi legale în materie. În general, aceste trei elemente care conferă personalitate juridică oricărui partid politic sunt cuprinse şi prezentate în statutul partidului şi în programul său politic. Dar faptul că un partid are un anumit număr de membri şi simpatizanţi, că este organizat şi funcţionează corespunzător principiilor şi valorilor democraţiei, legislaţiei în vigoare în statul respectiv, nu este suficient pentru a i se recunoaşte dreptul de a participa la viaţa politică sau pentru a i se atribui personalitate politică. Prin definiţie, un partid politic tinde să-şi asume responsabilităţi în domeniul exercitării puterii. 56

Se ştie că orice definiţie este vulnerabilă, întrucât conţine o mare doză de subiectivism, chiar de arbitrar şi reflectă poziţia autorului ei faţă de subiectul definit. Definiţiile partidului politic invocate în acest comentariu – puţine ca număr, faţă de cele formulate în ştiinţa politică – au arătat „ce este un partid politic" şi poate mai puţin „la ce foloseşte un partid politic". Am făcut această disjuncţie, întrucât art. 8 alin. (2) din Constituţie indică scopul general al oricărui partid politic: definirea şi exprimarea voinţei politice a cetăţenilor. Modul concret de funcţionare al unui partid politic este reglementat în legi speciale şi de o bogată cutumă politică şi parlamentară. Experienţa arată că partidele reprezintă ceva necesar într-o societate pentru ca aceasta să fie organizată şi guvernată democratic. Dar, cum democraţia ca model-standard de guvernare nu este perfectă, nici partidele nu reprezintă soluţia ideală (şi deci nici pluralismul politic) pentru accesul la putere, ci „răul cel mai convenabil". S-a spus, astfel, în literatura de specialitate că partidul politic ar părea că simbolizează efectiv cele mai evidente faze ale democraţiei: interesul, carierismul, birocraţia şi chiar corupţia. Cu toate acestea, partidul politic reprezintă vectorul obligatoriu al jocului politic[2]. 57

§3. Rolul social al partidelor politice

Rolul social principal al partidelor politice constă în formarea opţiunilor politice ale electoratului şi promovarea acestora prin instrumente şi proceduri electorale democratice, la nivel parlamentar şi local, inclusiv la nivel prezidenţial, în formele de guvernământ republicane. Partidele joacă rolul de centru de intermediere între societate şi stat. Autorităţile publice de guvernare, îndeosebi parlamentele, guvernele, organismele administraţiei publice locale, trebuie să reflecte interese, năzuinţe, cerinţe, opţiuni individuale şi colective de organizare şi dezvoltare socială, de care să beneficieze în final fiecare membru al societăţii (atât cetăţenii activi, cât şi cei asistaţi social). Această cerinţă generală este realizată în principal de partidele politice. Şi alte organisme ale societăţii civile „transmit" guvernanţilor cerinţe şi interese sectoriale de care acestea trebuie să ţină seama dacă doresc să se menţină la un nivel dorit de legitimitate populară. 58

Legătura partidelor cu viaţa politică internă nu epuizează strategia şi tactica politică ale acestora. Partidele româneşti, ca şi celelalte partide europene, îndeosebi a celor care există în statele membre ale Uniunii Europene, au raporturi internaţionale bilaterale şi de tip comunitar, intrând în componenţa grupurilor politice existente la nivelul Parlamentului 59

[1] A se vedea, în acest sens, şi *T. Drăganu*, Sunt partidele politice persoane morale de drept public?, în Revista de Drept Public nr. 2/1998.

[2] *J. Boudain*, op. cit., p. 211.

European. În felul acesta, se internaționalizează sistemul de partide național și, totodată, partidele naționale participă prin reprezentanții acestora în forul legislativ european la formarea politicilor europene, care privesc în general spațiul european, inclusiv România. Prin aderarea partidelor românești la familii europene de partide politice, sporește prestigiul acestora, iar ele câștigă și un spor de legitimitate, mai ales dacă lideri ai acestora ocupă funcții în Parlamentul European. Este însă discutabilă, în opinia noastră, invocarea exagerată pe plan intern a unor „susțineri partinice străine", de către partide politice naționale și lideri ai acestora, pentru soluționarea în favoarea lor a unor conflicte sau rivalități de natură politică din societatea românească sau pentru un sprijin exagerat în campanii pentru alegeri parlamentare și prezidențiale.

60 Cât privește rolul social al partidelor politice, se consideră că acestea au următoarele funcții principale:

a) *funcția electorală* – potrivit acestei funcții, partidele politice propun candidați la funcții eligibile în organisme reprezentative la nivelul central și local și recrutează prin programe și platforme electorale aderenți;

b) *funcția de formare a conștiinței civice* – prin întreaga lor activitate partidele contribuie la formarea activismului social, la sensibilizarea cetățeanului cu problemele societății și, totodată, la creșterea răspunderii sale civice;

c) *funcția de a mijloci raporturile între supuși și guvernanți* (funcția de mediere) – această funcție se exercită îndeosebi prin parlamentarii care au fost propuși de partide și continuă să fie membri, de regulă, ai acestora. Parlamentarii sunt reprezentanți ai națiunii, dar, în același timp, se conformează unor ordine transmise de partidele cărora le aparțin sau tind să acționeze potrivit programului politic al acestora. Facilitatea legăturilor între cetățeni și guvernanți se face și prin miniștrii aparținând anumitor partide;

d) *funcția de conducere* – partidele tind să exercite chiar și pe cale mediată puterea politică, să-și asume prerogative de conducere. Această funcție a fost exacerbată în țările socialiste, partidele comuniste preluând efectiv atribute ale organelor statului[1].

61 Există o legătură intrinsecă între partide politice și democrație. De fapt, legătura este reciprocă. O democrație autentică sau cât mai aproape de standardele unei democrații dezirabile ca să nu greșim spunând „perfecte", este posibilă numai prin intervenția partidelor politice, care formează „sita colectoare" a intereselor sociale și a năzuințelor tuturor păturilor și grupurilor existente în societate. Acestea vor transmite voința corpului electoral pentru formarea elitei politice și a liderilor acestora prin alegerile parlamentare, locale și prezidențiale. În literatura de specialitate s-a spus, în acest sens, că alegerile democratice presupun o competiție autentică între partide politice eficiente, iar un sistem de partide competitiv, dinamic, sănătos și puternic reprezintă o cale pentru a asigura transformarea alegerilor în arene ale schimbărilor reale de putere[2]. Dacă în cadrul unor partide există slăbiciune, vulnerabilități de ordin moral sau penal, există o posibilitate de competiție dezechilibrată în defavoarea unor astfel de partide, aderenții acestora fiind descurajați să-și dea votul candidaților propuși de aceștia și cunoscuți sau susceptibili de vulnerabilități, mai ales de natură penală.

---

[1] *P. Pactet*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 132-133. În legătură cu funcțiile partidelor politice, a se vedea și *M.P. Wattenberg*, The Decline of American Political Parties, 1952-1988, Harvard University Press, Cambridge, 1990, p. 1-2.

[2] *J. Grugel*, Democratizarea, O introducere critică, Ed. Polirom, Iași, 2008, p. 82.

Prima sarcină a unui partid după ce a câştigat alegerile este de a forma guvernul. În 62
sistemele parlamentare, membrii cabinetului sunt selectaţi, îndeobşte, din rândul partidelor politice, în timp ce în sistemele prezidenţiale pot fi numiţi miniştri, personalităţi care nu aparţin partidului victorios. În orice stat democrat, partidul care obţine majoritatea mandatelor în Parlament deţine instrumentele formale pentru a-şi transpune programul politic în decizii, care poartă autoritatea statului. Aceasta nu înseamnă că partidul de guvernământ devine un partid-stat. Formaţiunile din opoziţie trebuie să aibă, la rândul lor, la dispoziţie toate instrumentele pentru a contesta şi critica public politica Guvernului şi a propune electoratului programe alternative de guvernare.

Alternativa fundamentală a partidelor politice în cadrul sistemului parlamentar, este 63
de a intra în guvern sau de a trece în opoziţie. Complexitatea acestei opţiuni sporeşte în sistemele pluripartidiste faţă de sistemele bipartidiste (*two party system*) sau monopartidiste (*single party system*). În sistemele parlamentare multipartidiste, fiecare partid trebuie să decidă dacă doreşte sau nu să se coalizeze cu alte partide. În acest caz, partidele care au obţinut un număr mai mare de voturi pretind portofolii decisive, în primul rând postul de prim-ministru, ministrul de externe, al apărării sau al internelor, ministerele economice[1].

Alegerea sistemului de partide, bipartidist sau multipartidist, este o problemă delicată, 64
dar plină de importanţă şi depinde de mai mulţi factori, pe care nu îi mai menţionăm aici. Esenţial pentru orice sistem partidist este să asigure stabilitatea politică a ţării şi, pe baza acesteia, să existe capacitatea guvernamentală de a se impune şi de a realiza reforme care să îmbunătăţească viaţa cetăţenilor şi să asigure un nivel cât mai ridicat de progres în cât mai multe domenii de activitate. Şi atunci se pune întrebarea care este sistemul de partide mai bun? Sistemul bipartidist sau pluripartidismul? Vom răspunde că ambele sisteme au vocaţia să asigure progresul şi **Binele comun** preferat de cetăţeni. Un lucru este însă clar şi a fost demonstrat în literatura de specialitate. Robert Dahl spunea, cu privire la această problemă, că sistemele pluripartidiste extrem de fragmentate pot duce la formare unor coaliţii instabile sau slabe, care nu pot rezolva problemele majore, punând astfel publicul şi chiar elita politică în situaţia de a exagera caracterul partizan al vieţii politice sau de a o privi doar ca pe un joc[2].

Deşi partidele politice nu îşi propun o funcţie de opoziţie, totuşi, acele partide parla- 65
mentare care au un număr mic de mandate şi nu se coalizează cu partidul majoritar, sunt denumite îndeobşte partide de opoziţie. Ele îşi asumă în parlament rolul de a critica, de a lupta împotriva partidului majoritar. **Opoziţia parlamentară** prezintă o cerinţă esenţială a democraţiei şi o expresie a pluralismului politic. Obiectivul fundamental al partidelor politice de opoziţie este să răstoarne guvernul printr-o moţiune de cenzură, fie să convingă

---

[1] *D.M. Olson*, The legislative Process: A Comparative Approach, Harper and Row Publishers, New York, 1980, p. 216, 217.

[2] *R. Dahl*, Poliarhiile. Participare şi opoziţie, Institutul European, Iaşi, 2000, p. 141. Într-o astfel de situaţie se află şi România, îndeosebi, în legislaturile 2008-2012 şi 2012-2016. Traseismul parlamentar şi înregistrarea unor partide politice noi (de casă) formate din parlamentari care trec de la un grup politic la altul, sunt un pericol suplimentar pe lângă facţionism şi fragmentarea partidelor politice. Dacă adăugăm la acestea şi procesele penale intentate unor înalţi demnitari ai statului, găsim cauza pierderii încrederii cetăţenilor în democraţia constituţională, şi a capacităţii pluralismului politic de a mai fi o garanţie a acesteia.

electoratul că ele sunt capabile să conducă mai bine decât guvernul sprijinit de partidul majoritar[1].

66 În cadrul partidelor pot exista anumite facțiuni. În doctrina și practica marxistă s-a considerat că facțiunile sunt manifestări destabilizatoare, de fragmentare a partidelor, erezii ale unor membri. În doctrina politologică occidentală, acest fenomen este considerat o manifestare a unor diferențe de opinii, a unor acțiuni întreprinse pe baza diferențelor de opinie. Fenomenul în sine, presupune existența mai multor membri care formează un grup, mai mult sau mai puțin numeros, omogen din punct de vedere al opiniilor susținute și care sunt solidari între ei. În partidele politice din țările europene occidentale, facționismul este destul de răspândit: în Germania – Uniunea Creștin Democrată; în Marea Britanie – Partidul Laburist; în Italia, în Belgia se practică un facționism pe motive de ordin etnic.[2]

§4. Cadrul legal de organizare, funcționare și finanțare a partidelor politice

67 Partidul politic fiind, din punct de vedere juridic, o asociație (o persoană juridică de drept privat), înființarea și funcționarea lui sunt supuse condițiilor legale prevăzute pentru înființarea oricărei asociații sau organizații. Ca atare, orice partid politic dobândește personalitate juridică din momentul înregistrării sale. În regimurile politice democratice, înființarea partidelor politice nu este supusă unor condiții politice, declarații de adeziune la programul partidului etc. Pentru a fi înregistrat, un partid (prin comitetul său director, delegație) prezintă autorităților competente statutul și, după caz, programul politic și solicită acestora înregistrarea. Autoritatea publică are, astfel, posibilitatea de a verifica dacă sunt întrunite cele trei elemente constitutive ale personalității sale juridice.

68 Legea nr. 14/2003, republicată, prevede că prin activitatea lor, partidele politice promovează valorile și interesele naționale, pluralismul politic, contribuie la formarea opiniei publice, participă cu candidați în alegeri și la constituirea unor autorități publice și stimulează participarea cetățenilor la scrutinuri, potrivit legii. Legea stabilește câteva principii pentru organizarea partidelor între care menționăm:

a) partidele politice se organizează și funcționează exclusiv după criteriul administrativ-teritorial;

b) fiecare partid politic trebuie să aibă statut și program politic propriu;

c) partidele au ca subdiviziuni organizații teritoriale, potrivit organizării administrative a țării;

d) statutul partidelor va stabili structura organizatorică a acestora, statutul membrilor și atribuțiile fiecărei structuri la nivel național și local.

69 Legea partidelor politice prevede că sunt interzise constituirea de structuri ale partidelor politice după criteriul locului de muncă, precum și desfășurarea de activități politice la nivelul agenților economici sau al instituțiilor publice.

70 În sistemul constituțional român, înregistrarea partidelor politice se face la Tribunalul Municipiului București, care se pronunță în cel mult 15 zile de la expirarea termenului

[1] A se vedea, pe larg, *G. Ionescu, I. de Madariaga*, Opoziția, Ed. Humanitas, București, 1992, p. 76-96.

[2] Idem, p. 248-250.

de publicitate a cererii de înregistrare[1]. În vederea înregistrării, fiecare partid trebuie să anexeze cererii de înregistrare documente privind: statutul partidului, programul partidului, actul de constituire împreună cu lista semnăturilor de susţinere a membrilor fondatori, o declaraţie privitoare la sediu şi la patrimoniul partidului, dovada deschiderii contului bancar. Cererea de înregistrare va fi semnată de conducătorul organului executiv al partidului politic şi de cel puţin 3 membri fondatori, care vor fi citaţi în instanţă. Legea nr. 14/2003, republicată, prevedea în art. 19 alin. (3) că lista susţinătorilor trebuie să cuprindă cel puţin 25.000 de membri fondatori, domiciliaţi în cel puţin 18 din judeţele ţării şi în municipiul Bucureşti, dar nu mai puţin de 700 de persoane pentru fiecare din aceste judeţe şi municipiul Bucureşti. Acest text a fost declarat neconstituţional de către Curtea Constituţională la data de 26 februarie 2015[2].

Tribunalul Municipiului Bucureşti va examina cererea în şedinţă publică, cu participarea unui reprezentant al Ministerului Public. Tribunalul se pronunţă prin decizie, care poate fi contestată de cei interesaţi la Curtea de Apel Bucureşti. Decizia acestei instanţe este definitivă şi irevocabilă. Partidul va dobândi personalitate juridică de la data rămânerii definitive şi irevocabile a hotărârii instanţei privind admiterea cererii de înregistrare. 71

Principiul fundamental respectat de orice regim politic democratic este libertatea constituirii partidelor politice. Aceasta nu înseamnă, firește, că se pot înfiinţa orice fel de asociaţii sau partide politice. În unele ţări (inclusiv România) se interzice expres înfiinţarea partidelor fasciste sau a acelora care propagă concepţii contrare ordinii de stat şi de drept. Legea română prevede că în afara restricţiilor menţionate, nicio altă îngrădire pe motive de rasă, naţionalitate, religie, grad de cultură, sex sau convingeri politice nu poate împiedica constituirea şi funcţionarea partidelor politice. În România postdecembristă, scopurile partidelor politice şi ale organizaţiilor obşteşti trebuie să se întemeieze pe respectul suveranităţii, independenţei şi integrităţii naţionale, al democraţiei, în vederea asigurării libertăţilor şi drepturilor cetăţenilor şi afirmării demnităţii naţiunii române. Mijloacele de realizare a scopurilor partidelor politice trebuie să fie în conformitate cu ordinea de stat şi de drept din România[3]. 72

În cazul în care un partid încalcă prevederile legale care îi circumscrie activitatea, poate fi declanşată acţiunea pentru dizolvarea acestora[4]. 73

Legea nr. 334/2006 privind finanţarea partidelor politice şi a campaniilor electorale enunţă câteva principii de reglementare în acest domeniu, şi anume: 74

a) realizarea egalităţii de şanse în competiţia politică între partide;

b) asigurarea transparenţei finanţării activităţii partidelor politice şi a campaniilor electorale la care acestea participă;

---

[1] Legea partidelor politice nr. 14/2003, republicată, stabileşte că cererea de înregistrare a unui partid politic se depune la Tribunalul Municipiului Bucureşti şi se afişează la sediul acestuia timp de 15 zile. Totodată, în termen de 3 zile de la data depunerii cererii de înregistrare, anunţul cu privire la aceasta se publică de către solicitant într-un ziar de mare tiraj (art. 18).

[2] Decizia Curţii Constituţionale nr. 75/2015 (M.Of. nr. 265 din 21 aprilie 2015). Legea nr. 14/2003 a fost modificată prin Legea nr. 114/2015 şi apoi a fost republicată în M.Of. nr. 408 din 10 iunie 2015.

[3] Decretul-lege nr. 8/1989 privind înregistrarea şi funcţionarea partidelor politice şi a organizaţiilor obşteşti în România (abrogat prin Legea nr. 27/1996) a stabilit un regim juridic nou pentru organizarea şi funcţionarea partidelor politice.

[4] A se vedea *N. Popa, C. Ionescu*, Consecinţe juridice ale neconstituţionalităţii partidelor politice, în Revista de Drept Public nr. 2/1995; *P. Esplugas*, L'interdiction des partis politiques, în Revue française de droit constitutionnel nr. 36/1998.

c) finanţarea se face din surse publice şi poate fi suplimentată, în condiţiile legii, din surse private;

d) finanţarea partidelor politice se face numai în condiţiile stabilite prin lege;

e) finanţarea partidelor politice nu poate urmări limitarea independenţei acestora faţă de finanţatori (statul şi persoane juridice care au drept de finanţare, inclusiv, persoane fizice);

f) partidele politice au şi surse proprii de finanţare (cotizaţii ale membrilor acestora, desfăşurarea unor activităţi proprii, potrivit legii);

g) partidele au obligaţia de a-şi organiza propria contabilitate;

h) operaţiunile de încasări se efectuează prin conturi bancare în monedă naţională şi în monede străine;

i) partidele au obligaţia de a publica în Monitorul Oficial cuantumul total al veniturilor obţinute din cotizaţii plătite anual;

j) veniturile realizate din activităţi proprii sunt scutite de impozite şi taxe;

k) partidele pot să primească donaţii, inclusiv, confidenţiale, în condiţiile stabilite prin lege;

l) partidele pot deţine, în condiţiile legii, bunuri mobile şi imobile.

75 Aceste principii generale vizează formarea transparentă a surselor financiare de care au nevoie partidele pentru a-şi desfăşura activitatea potrivit propriilor programe politice. Sursele de finanţare ale partidelor politice sunt cotizaţii, donaţii, legate şi alte liberalităţi, venituri din activităţi proprii şi subvenţii de la bugetul de stat. Legea nr. 334/2006 prevede că donaţiile sau prestarea de servicii gratuite nu pot fi făcute cu scopul evident de a obţine un avantaj economic ori politic. Aceeaşi lege interzice acceptarea de către partide a donaţiilor din partea altor state, precum şi a persoanelor fizice sau juridice străine. Subvenţia bugetară se acordă în funcţie de numărul de voturi primite în alegerile parlamentare şi locale. Tot Legea nr. 334/2006 prevede că Autoritatea Electorală Permanentă este abilitată să controleze respectarea prevederilor legale privind finanţarea partidelor politice. În procedura de control este cuprinsă şi Curtea de Conturi.

§5. Constituţionalitatea partidelor politice

76 În cazul partidelor politice, motivele de neconstituţionalitate sunt enunţate în art. 40 alin. (2) din Constituţie. Aceste dispoziţii fiind de ordine publică, sunt de strictă interpretare. Potrivit dispoziţiilor constituţionale invocate, sunt neconstituţionale partidele sau organizaţiile[1)] care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează:

a) împotriva pluralismului politic;

b) împotriva principiilor statului de drept;

c) împotriva suveranităţi, integrităţii sau a independenţei României.

77 Elemente noi privind caracterul neconstituţional al partidelor politice au fost introduse prin Legea nr. 27/1996, preluate şi în Legea nr. 14/2003, republicată. Astfel, art. 3 alin. (1) din partidelor politice Legea nr. 14/2003, republicată, prevede că pot funcţiona ca partide

[1)] În concepţia Legiuitorului Constituant, noţiunea de *organizaţie* folosită în art. 40 alin. (2), doar aparent acoperă, prin maxima sa generalitate, toate tipurile de „organizaţii". Termenul de organizaţie, în accepţia sa generală, ar fi lipsit de claritate şi concizie. Într-o interpretare sistemică, noţiunea de organizaţie ar trebui raportată la genul de organizaţie obştească, la care s-a referit iniţial Decretul-lege nr. 8/1989, deşi acesta a fost abrogat de Legea partidelor politice nr. 27/1996.

politice numai asociaţiile cu caracter politic, constituite potrivit prevederilor sale şi care militează pentru respectarea suveranităţii naţionale, a independenţei şi a unităţii statului, a integrităţii teritoriale, a ordinii de drept şi a principiilor democraţiei constituţionale. De asemenea, art. 3 alin. (2) din lege precizează că sunt interzise partidele politice care, prin statutul, programele, propaganda de idei ori prin alte activităţi pe care le organizează, încalcă prevederile art. 30 alin. (7), art. 37 alin. (2) sau alin. (4) din Constituţie.

Este interesant de observat că legiuitorul nu se referă expres la neconstituţionalitatea 78
partidelor politice, rămânând deci operabile dispoziţiile cuprinse în art. 40 alin. (2) din Constituţie. În schimb, Legea partidelor politice prevede motivele care, după caz, duc la refuzul instanţei de admitere a cererii de înregistrare a unui partid „ale cărui statut şi program încalcă dispoziţiile art. 30 alin. (7) sau ale art. 40 alin. (2) ori alin. (4) din Constituţie", sau la declanşarea procedurii de verificare a constituţionalităţii activităţilor desfăşurate de acesta.

După cum se poate observa, Legiuitorul nu distinge – ca regim juridic – cazurile de 79
neconstituţionalitate prevăzute de art. 40 alin. (2) din Constituţie, de situaţiile care atrag după sine interzicerea partidelor politice, inclusiv art. 40 alin. (4) din Legea fundamentală.

Din interpretarea strictă a art. 40 alin. (2) din Constituţie, combinat cu art. 3 alin. (2) 80
din Legea partidelor politice nr. 14/2003, republicată, rezultă, însă, că partidele pot fi declarate neconstituţionale „dacă încalcă prevederile art. 40 alin. (2) din Constituţie" sau li se poate constata de către instanţă caracterul ilegal [dacă încalcă, de pildă, art. 30 alin. (7) din Constituţie sau art. 3 alin. (4) din Legea partidelor politice]. Un argument în acest sens este dedus şi din art. 44 din Legea partidelor politice nr. 14/2003, republicată, potrivit căruia un partid politic – îşi încetează activitatea, între altele, ca urmare a dizolvării pronunţate pe cale judecătorească ori prin hotărâre a Curţii Constituţionale pentru încălcarea art. 37 alin. (2) şi (4) din Legea fundamentală.

Constituţia prevede că asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui 81
partid politic hotărăşte Curtea Constituţională. Sunt îndrituiţi să formuleze contestaţia preşedinţii celor două Camere ale Parlamentului sau Guvernul. Art. 39 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, republicată, prevede că o asemenea contestaţie trebuie motivată şi însoţită de dovezile pe care se întemeiază. Preşedinţii Camerelor legislative nu pot declanşa procedura de contestare a unui partid politic din proprie iniţiativă. Legea nr. 47/1992 prevede că formularea contestaţiei se face numai pe baza unei hotărâri adoptate de Cameră cu votul majorităţii membrilor săi[1]. Contestaţia se judecă de plenul Curţii Constituţionale cu citarea contestatorului, a partidului politic a cărui constituţionalitate este contestată şi a reprezentantului Ministerului Public, pe baza raportului prezentat de judecătorul desemnat în acest scop şi a probelor administrate. Decizia Curţii se pronunţă cu votul majorităţii judecătorilor acesteia şi nu este supusă nici unei căi de atac[2]. Decizia de admitere a contestaţiei se comunică Tribunalului Municipiului Bucureşti, pentru radierea partidului politic neconstituţional din evidenţa partidelor politice legal constituite.

---

[1] Această dispoziţie prevăzută în art. 39 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată, contravine însă art. 76 din Constituţie, care prevede în alin. (2) că astfel de hotărâri se adoptă cu votul majorităţii membrilor prezenţi ai Camerei respective.

[2] Neadmiterea de către Legea nr. 47/1992 a niciunei căi de atac împotriva Deciziei Curţii Constituţionale contravine, după părerea noastră, art. 21 din Constituţie, care garantează accesul liber la justiţie, adică la una dintre instanţele prevăzute de art. 126 din Legea fundamentală.

82 Trebuie observat că Legea nr. 47/1992 se referă exclusiv la partide politice, nu şi la „organizaţii". Doar art. 40 alin. (2) din Constituţie se referă deopotrivă la partide politice şi organizaţii. În această situaţie, ori suntem în prezenţa unei omisiuni regretabile din partea legiuitorului care a adoptat legea organică a Curţii Constituţionale, ori a unei omisiuni făcute deliberat. Întreaga construcţie a Legii nr. 47/1992 şi, de altfel, a Constituţiei, indică faptul că omisiunea a fost deliberată. Dacă legiuitorul ar fi dorit să se refere nu numai la partide politice, ci şi la organizaţii, ar fi făcut-o. Nu trebuie ignorat nici faptul că în momentul adoptării Legii nr. 47/1992 erau în vigoare atât Decretul-lege nr. 8/1989, cât şi Legea nr. 21/1924, care au instituit regimuri juridice diferite pentru cele două categorii de organisme. Faptul că Legea nr. 47/1992 are în vedere doar partidele politice, este demonstrat şi de dispoziţia cuprinsă în art. 41 alin. (2) din Legea menţionată, potrivit căruia decizia de admitere a contestaţiei de neconstituţionalitate se comunică Tribunalului Municipiului Bucureşti în vederea radierii partidului căruia i s-a constatat neconstituţionalitatea, din Registrul partidelor politice. Dacă legiuitorul ar fi avut în vedere competenţa Curţii Constituţionale de a decide şi asupra neconstituţionalităţii organizaţiilor (altele decât organizaţiile obşteşti înfiinţate conform Decretului-lege nr. 8/1989), ar fi prevăzut că decizia de neconstituţionalitate a acestora se comunică instanţei care le-a conferit personalitatea juridică.

83 Cu toate acestea, în literatura de specialitate s-a apreciat că „deşi art. 146 lit. i) al Constituţiei limitează atribuţia Curţii la declararea ca neconstituţionale a partidelor politice, interpretarea lui trebuie să fie în sensul că tot această Curte va fi competentă să judece şi neconstituţionalitatea oricăror alte organizaţii"[1]. Argumentul unei asemenea opinii se întemeiază pe faptul că „numai aşa poate deveni operant art. 40 alin. (2) al Constituţiei"[2].

84 Acest punct de vedere a fost dezvoltat de profesorul Ion Deleanu, care adaugă alte două motive:

a) sub aspectul naturii lor, partidele politice sunt, de asemenea, „organizaţii", aşa încât regimul juridic aplicabil acestora, cât priveşte constituţionalitatea lor, trebuie să fie aplicabil şi celorlalte organizaţii;

b) potrivit art. 40 alin (2) din Constituţie, neconstituţionalitatea poate să privească şi alte organizaţii decât partidele politice. Or, pe de altă parte, nu este stabilită o procedură distinctă pentru a hotărî asupra contestaţiilor care ar avea ca obiect constituţionalitatea unei organizaţii, alta decât partidul politic, iar pe de altă parte, potrivit art. 1 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată, Curtea este unica autoritate de jurisdicţie constituţională din România[3].

85 Punctele de vedere enunţate ni se par discutabile. În ceea ce ne priveşte, considerăm că trebuie făcută o disociere între noţiunea de „organizaţie", folosită în art. 40 alin. (2) din Constituţie şi organizaţiile şi asociaţiile constituite potrivit Legii nr. 21/1924, aflată în momentul acela, în vigoare, deşi nici Decretul nr. 8/1989, nici Constituţia, nici Legea nr. 47/1992 nu s-au referit la ele. Aşa cum am arătat deja, condiţiile legale ale înfiinţării

---

[1] *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Universitatea Ecologică „Dimitrie Cantemir", Târgu-Mureş, 1993, p. 259.

[2] Ibidem.

[3] *I. Deleanu*, Justiţia constituţională, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1995, p. 283. Aceste opinii aveau în vedere partidele politice, aşa cum acestea erau reglementate de Decretul-lege nr. 8/1989.

partidelor politice diferă de cele ale înfiinţării asociaţiilor fără scop lucrativ. Considerăm că partidele politice s-ar fi putut constitui în decembrie 1989 în condiţiile Legii nr. 21/1924, nefiind necesar, astfel, Decretul-lege nr. 8/1989. Într-o atare situaţie, Curtea Constituţională ar fi fost într-adevăr competentă să se pronunţe şi asupra constituţionalităţii organizaţiilor prevăzute de art. 40 alin. (2) din Constituţie.

Dacă acceptăm punctul de vedere al celor doi autori, ar însemna să acceptăm competenţa 86
Curţii Constituţionale de a se pronunţa şi asupra unei ipotetice neconstituţionalităţi a unei societăţi sau asociaţii, sau a neconstituţionalităţii sindicatelor.

Enunţul din art. 1 alin. (2) al Legii nr. 47/1992, republicată, potrivit căruia „Curtea 87
Constituţională este unica autoritate de jurisdicţie constituţională", nu trebuie extrapolat în mod nejustificat la organizaţiile la care se referă art. 40 alin. (2). Nici argumentul că potrivit art. 1 alin. (l) din Legea sa organică, Curtea Constituţională „este unica autoritate de jurisdicţie constituţională din România", şi că ea este singura în drept să hotărască asupra competenţei sale, potrivit art. 146 din Constituţie, nu conduce la concluzia că Legiuitorul Constituant i-ar fi conferit atribuţia de a decide neconstituţionalitatea altor organizaţii, altele decât partidele politice. O soluţie contrară ar însemna să se interpreteze cu o largheţe nejustificată o normă de ordine publică, care, aşa cum se ştie, are caracter restrictiv, fiind de strictă interpretare.

Art. 40 alin. (2) din Constituţie este textul cadru în materie de neconstituţionalitate 88
a partidelor şi organizaţiilor constituite legal. Acest text este circumstanţiat în privinţa partidelor politice de art. 146 lit. i) din Constituţie. Circumstanţierea era obligatorie întrucât partidele politice s-au înfiinţat potrivit unui act normativ care, din păcate, nu conţinea nicio prevedere referitoare la neconstituţionalitatea unor asemenea forme de asociere. De aceea, este o legătură sistemică între art. 40 alin. (2) şi art. 146 lit. i) din Legea fundamentală. În privinţa celorlalte organizaţii, asociaţii, aşezăminte, constituite potrivit legislaţiei civile, există deja cadrul legal al sancţionării acestora în cazul ilegalităţii (neconstituţionalităţii lor).

Nu este lipsit de interes să amintim că în materie sunt aplicabile şi dispoziţii ale Legii 89
nr. 51/1991 privind siguranţa naţională a României. Astfel, potrivit art. 3 lit. h) din lege, constituie ameninţări la adresa siguranţei naţionale iniţierea, organizarea, săvârşirea sau sprijinirea în orice mod a acţiunilor totalitariste sau extremiste de sorginte comunistă, fascistă, legionară sau de orice altă natură, rasiste, antisemite, revizioniste, separatiste care pot pune în pericol sub orice formă unitatea şi integritatea teritorială a României, precum şi incitarea la fapte ce pot periclita ordinea statului de drept.

De asemenea, legea dă aceeaşi calificare iniţierii sau constituirii de organizaţii sau 90
grupări ori aderării sau sprijinirii sub orice formă a acestora, în scopul desfăşurării de activităţi prin care se subminează siguranţa naţională, precum şi desfăşurarea în secret a unor asemenea activităţi de către organizaţii sau grupări constituie conform legii.

În ceea ce priveşte interzicerea partidelor înregistrate potrivit procedurii prevăzute 91
de Legea nr. 14/2003, urmează ca într-un asemenea caz ipotetic, competenţa dizolvării partidului care, prin activitatea ori propaganda de idei desfăşurată încalcă dispoziţiile art. 3 alin. (2), alin. (3) şi alin. (4) ale Legii nr. 14/2003, republicată, cu excepţia prevederilor referitoare la art. 40 alin. (2) din Constituţie, să revină Tribunalului Municipiului Bucureşti.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

Art. 9. Sindicatele, patronatele și asociațiile profesionale

Sindicatele, patronatele și asociațiile profesionale se constituie și își desfășoară activitatea potrivit statutelor lor, în condițiile legii. Ele contribuie la apărarea drepturilor și la promovarea intereselor profesionale, economice și sociale ale membrilor lor.

Lucrări de referință: *M. Balan*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 95-99; *D.C. Dănișor*, Constituția României comentată. Titlul I, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 290-306; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 70-74, 371-409; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 390-406; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 630-643; *Colectiv*, Constituția României, comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 5-14; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Comentariul art. 1, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1-19.

Studii de specialitate: *C. Ionescu*, Comentarii pe marginea art. 9 din Constituția României, revizuită, în Revista de Drept Public nr. 1/2015; *I.T. Ștefănescu*, Considerații referitoare la rolul sindicatelor și al reprezentanților angajaților în desfășurarea raporturilor de muncă, în Dreptul nr. 1/2016.

Corelații legislative: art. 8 din Constituție; Legea dialogului social nr. 62/2011, republicată (M.Of. nr. 625 din 31 august 2012); O.G. nr. 26/2000 cu privire la sociații și fundații (M.Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000).

Comentariu

Sumar

§1. Ridicarea la rang constituțional a pluralismului de tip asociativ profesional 200
§2. Cadrul constituțional și legal de constituire și organizare a sindicatelor 204
§3. Constituirea, organizarea și funcționarea organizațiilor patronale 206
§4. Asociațiile profesionale 208
§5. Dialogul social 209

§1. Ridicarea la rang constituțional a pluralismului de tip asociativ profesional

1 Este o cerință fundamentală a democrației constituționale ca cetățenilor să li se garanteze de către stat o **deplină libertate de exprimare și realizare a intereselor** lor, indiferent de natura acestora, cu o singură limitare: exercitarea intereselor respective să nu afecteze valori constituționale stabilite ca atare și garantate în Legea fundamentală. Nu este vorba aici de o simplă enunțare a unor interese personale, pentru acestea putându-se găsi diferite modalități de exprimare legală, care să nu facă necesară intervenția unei Adunări Constituante. Art. 9 din Constituție induce ideea de pluralism, de fapt a unui pluralism de interese, suficient de importante pentru titularii acestora și, deopotrivă, pentru societate în general și stat, în special. Diversitatea unor astfel de interese și, mai ales, posibilitatea promovării lor de către fiecare titular în mod individual, ar genera o mulțime de conflicte sociale, cu efecte dezastruoase pentru pacea socială, dorită și de membrii societății și de stat. Aici intervine Adunarea Constituantă pe temeiul ideii de pluralism, grație căruia interesele individuale cu o natură comună sunt agregate în interese colective organizate pe criterii de asociere pluralistă. Forma de realizare a acestei agregări este asocierea titularilor

de interese în organizaţii asociative în vederea realizării lor, inclusiv cu sprijinul statului. Aceasta este raţiunea art. 9. Adunarea Constituantă a avut următoarele obiective:

a) să indice formele asociative ale intereselor profesionale, adică sindicatele, patronatele şi alte organizaţii profesionale;

b) să proclame libertatea de asociere a cetăţenilor în aceste organizaţii;

c) să garanteze autonomia organizatorică şi funcţională a formelor asociative profesionale;

d) să indice rolul organizaţiilor profesionale respective, şi anume, să contribuie la apărarea drepturilor şi la promovarea intereselor profesionale, economice şi sociale ale membrilor lor.

În felul acesta, Adunarea Constituantă a enunţat principiile generale de reglementare 2
legislativă a unor raporturi sociale pe care subiectele acestora au aptitudinea să le încheie, urmărind fiecare anumite interese economice, sociale şi profesionale legate de desfăşurarea unei activităţi, profesii sau meserii. Cum în orice societate libertatea de *a face* este ţărmuită de interdicţia de a leza alte tipuri de libertate (care au titulari diferiţi), se înţelege că în art. 9 Adunarea Constituantă a intenţionat să reglementeze pluralitatea de interese profesionale, economice şi sociale, pentru ca aceasta să ofere titularilor intereselor respective o deplină libertate de mişcare fără a afecta, aşa cum am spus, alte valori şi principii constituţionale. Acesta este şi motivul pentru care Adunarea Constituantă s-a referit în art. 9 din Constituţie la interesele profesionale ale unor categorii sau grupuri ce cetăţeni asociaţi în sindicate, patronate şi alte asociaţii profesionale. Sunt mai multe idei în acest enunţ, care delimitează sfera de aplicare a art. 9 într-o legătură logică şi funcţională cu alte dispoziţii din Constituţie, în primul rând, cu art. 40 alin. (1) care garantează cetăţenilor dreptul de asociere.

Prima dintre aceste idei ar fi delimitarea **intereselor profesionale** de alte categorii de 3
interese. Constituţia nu precizează sfera de cuprindere a intereselor respective, rezultând, de aici, cerinţa de a conferi termenului de interes profesional, înţelesul de preocupare legată de exercitarea unei meserii, activităţi sau a unei profesii recunoscută de stat ca o ocupaţie legală, într-un domeniu sau altul al economiei naţionale. Este vorba, deci, de o specie generică de interese, care nu au o legătură directă sau explicită nici cu partidele, nici cu statul ca atare, deşi nu se poate interzice partidelor politice şi autorităţilor specializate ale statului să aibă ca preocupare şi apărarea şi promovarea unor interese profesionale ale unor grupuri de cetăţeni – domeniu predilect de activitate al sindicatelor.

Sensul art. 9 este unul complex: nu se limitează la consacrarea tipurilor de pluralism 4
sindical, patronal şi, respectiv, al asociaţiilor profesionale, ci se referă şi la alte aspecte, ce ţin chiar de logica principiului pluralismului într-o societate democratică. Astfel, textul comentat enunţă autonomia sindicatelor, patronatelor şi a asociaţiilor profesionale. Nu este, însă, vorba de o autonomie deplină sau absolută, întrucât textul constituţional ataşează autonomia acestor forme asociative, la voinţa legislativă ulterioară a Parlamentului. Cu alte cuvinte, autonomia organizaţiilor sindicale, patronale şi profesionale se va realiza de către acestea numai în condiţiile legii. De la dreptul de asociere liberă în sindicate, patronate şi în alte forme de asociere, garantat de art. 40 alin. (1) din Constituţie, se va ajunge la o circumscriere legală a autonomiei acestora, inclusiv la interdicţia ca aceste organizaţii să poată milita împotriva unor valori constituţionale intangibile [a se vedea art. 40 alin. (2) din Constituţie]. De asemenea, art. 9 alin. (1) enunţă rolul sindicatelor,

patronatelor şi al asociaţiilor profesionale. În felul acesta, Adunarea Constituantă a completat pluralismul politic reglementat în art. 8 din Legea fundamentală cu alte forme de pluralism, lăsând Parlamentului să reglementeze ulterior regimul juridic al constituirii, organizării şi funcţionării sindicatelor, patronatelor şi asociaţiilor profesionale.

5 Raporturile statului cu aceste trei forme asociative nu se epuizează, totuşi, prin reglementarea normativă a cadrului constitutiv şi organizatoric al acestora. Rămâne deschisă problema dialogului social între aceşti parteneri – domeniu în care intervine Consiliul Economic şi Social. În concepţia Legii dialogului social nr. 62/2011, acesta este definit ca fiind „procesul voluntar prin care partenerii sociali se informează, se consultă şi negociază în vederea stabilirii unor acorduri în probleme de interes comun" [art. 1 lit. b) din Legea nr. 62/2011, republicată].

6 Cum textul constituţional comentat se referă la sindicate, patronate şi asociaţii profesionale, vom circumscrie interesele profesionale promovate de acestea, la acelea care se referă strict la drepturile prevăzute în legislaţia naţională pentru angajaţi, organizaţii patronale şi alte categorii de angajatori, precum şi la drepturile specifice urmărite de asociaţiile profesionale potrivit actului de înfiinţare a acestora[1]. Drepturile şi interesele profesionale respective sunt prevăzute şi garantate prin voinţa Legiuitorului ordinar în legi speciale şi, după caz, în ordonanţe ale Guvernului, precum şi în alte acte normative subsecvente acestora.

7 O altă idee care decurge din conţinutul art. 9 din Constituţie se referă la garantarea constituirii şi funcţionării unor organisme ale societăţi civile care completează tabloul principiului general al pluralismului, privit ca o condiţie a democraţiei constituţionale. Nivelul de garantare este cel constituţional, ceea ce dezvăluie concepţia Adunării Constituante de stabilire a unei societăţi real democratice, în care societatea civilă este un pion important al vieţii sociale. Societatea civilă este separată, autonomă faţă de stat, dar nu se află în opoziţie cu statul, decât ocazional, mai ales în situaţii în care statul se află în exces de putere sau ignoră ori este pasiv în faţa unor cerinţe şi interese promovate de diferite componente ale societăţii civile[2]. Între componentele societăţii civile nu există legături organizatorice şi funcţionale obligatorii. Fiecare dintre acestea are o existenţă autonomă şi scopuri distincte şi chiar competiţionale, existând o confruntare între ele pentru a-şi servi mai bine scopul pentru care au fost constituite. Aici este o altă idee rezultată din lectura art. 9 din Constituţie, şi anume, reglementarea unitară într-un singur text constituţional a trei componente de bază ale societăţii civile: patronatele, sindicatele şi alte asociaţii profesionale. Rostul acestei unităţi de reglementare constituţională constă în rolul celor trei forme organizatorice asociative, îndeosebi al patronatelor şi sindicatelor, în realizarea la nivel ocupaţional al întregii societăţi, a unui climat de stabilitate socială şi de dialog social prin care patronatele şi sindicatele, precum şi alţi parteneri, se informează, se consultă şi negociază în vederea stabilirii unor acorduri de interes comun[3].

8 Art. 9 din Legea fundamentală a ridicat la rang constituţional pluralismul de tip asociativ profesional în forma patronatelor, sindicatelor şi a altor asociaţii profesionale.

---

[1] Termenii de angajat, organizaţie patronală şi angajator au, în acest comentariu, înţelesul conferit prin art. 1 din Legea dialogului social nr. 62/2011, republicată (M.Of. nr. 625 din 31 august 2012).

[2] Asupra conceptului de societate civilă, a se vedea *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, op. cit., p. 376-398.

[3] A se vedea art. 1 lit. a) şi b) din Legea dialogului social nr. 62/2011, republicată.

Se poate vorbi cu drept cuvânt de un pluralism sindical, precum şi de un pluralism 9
patronal ori al asociaţiilor profesionale. Toate aceste tipuri de pluralism, au la bază libertatea de asociere în cele trei categorii de organisme: sindicate, patronate şi asociaţii profesionale.

Dreptul de asociere este un drept constituţional cu o vechime considerabilă în ordinea 10
juridică naţională, dezvoltat, însă, prin voinţa legiuitorului ordinar. Constituţiile anterioare nu s-au referit explicit la sindicate, patronate şi în general la asociaţii profesionale, reglementarea constituirii acestora fiind lăsată la latitudinea Parlamentului. De abia Constituţia din 1952 a recunoscut în art. 86 dreptul cetăţenilor de a se asocia în sindicate profesionale. Art. 27 din Constituţia adoptată în 1965 a păstrat acest drept şi a inclus organizaţiile sindicale în categoria organizaţiilor obşteşti – categorie corespondentă figurativ societăţii civile, aceasta fiind în realitate şi în afara prevederilor constituţionale, subordonată partidului comunist.

Adunarea Constituantă din 1991 a ridicat la nivel constituţional sindicatele, cărora 11
le-a conferit organizare şi funcţionare autonomă, dar în condiţiile prescrise în lege şi le-a fixat scopul, ceea ce în principiu poate fi interpretat şi ca o circumscriere constituţională a sferei lor de acţiune. Iniţial, Adunarea Constituantă nu a avut în vedere şi patronatele, deşi art. 134 din textul Legii fundamentale votat în 1991 prevedea că economia României este o economie de piaţă. Patronatele au fost incluse în textul constituţional împreună cu asociaţiile profesionale cu prilejul revizuirii Constituţiei în 2003. Era evident că reglementarea constituţională numai a sindicatelor, dezechilibra raporturile între angajaţi şi angajatori (de fapt, cei care investeau capital în economia naţională şi se aşteptau la apărarea prin lege a drepturilor şi intereselor lor profesionale ca investitori), cu efecte de descurajare a acestora din urmă[1]. Alăturarea celor trei forme asociative profesionale într-un singur text constituţional a fost o soluţie logică, rezultată din conţinutul şi caracterul economiei de piaţă a României. Prin această alăturare, domeniile de care se ocupă patronatele şi asociaţiile profesionale devin domenii reglementate de dreptul constituţional. Aşa cum am arătat într-un mai vechi comentariu al art. 9, prin acest transfer al unor dispoziţii legale de la legiuitorul ordinar la cel Constituant se urmăreşte constituţionalizarea unor domenii noi ale vieţii sociale cu implicaţii directe în restructurarea şi privatizarea economiei naţionale[2].

Problema care ridică un semn de întrebare este constituţionalizarea asociaţiilor 12
profesionale, termen corespondent pentru asociaţii şi fundaţii, din punct de vedere al condiţiilor de înfiinţare. Aceste organisme sunt persoane juridice de drept privat – ca de altfel, şi sindicatele şi patronatele – cu un orizont de preocupări şi activitate extrem de divers, în care iniţiativa înfiinţării revine, de regulă, persoanelor fizice care urmăresc, astfel, satisfacerea sau realizarea unor interese profesionale personale. În dezvoltarea dispoziţiei constituţionale cuprinsă în art. 9, O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociaţii şi fundaţii[3] – categorie în care se încadrează asociaţiile profesionale prevăzute în textul comentat – precizează că persoanele fizice şi juridice care urmăresc desfăşurarea unor

---

[1] A se vedea punctul de vedere susţinut de deputatul Napoleon Pop privind completarea art. 9 din Constituţie cu prilejul revizuirii acesteia în 2003 în *C. Ionescu*, Constituţia României. Legea de revizuire comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 13.

[2] *C. Ionescu*, Constituţia României. Legea de revizuire comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare, op. cit., p. 12.

[3] M.Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000.

activităţi de interes general sau în interesul colectivităţii ori, după caz, în interes personal nepatrimonial pot constitui asociaţii ori fundaţii în condiţiile stabilite în actul normativ respectiv. În opinia noastră, nimic nu justifica opţiunea Parlamentului Constituant din 2003 de a ridica la rang constituţional o categorie de organizaţii ale societăţii civile, care erau deja reglementate normativ de Legiuitorul ordinar.

13 Am făcut această precizare, întrucât în doctrina juridică şi-a făcut foarte uşor loc – oarecum cu sprijinul publicistic al unor judecători ai Curţii Constituţionale, tentaţi de lectura unor lucrări străine pe această temă – ideea *constituţionalizării ramurilor de drept*. Suntem pe deplin de acord cu o astfel de constituţionalizare a unor instituţii juridice de mare importanţa pentru viaţa socială, în special pentru apărarea drepturilor omului, dar este evident pentru oricine că asociaţiile profesionale incidente aplicării art. 9 din Constituţie şi cărora li se aplică regimul juridic prevăzut în O.G. nr. 26/2000 nu au importanţa constituţională pe care o vedem cu uşurinţă în cazul patronatelor şi sindicatelor[1)].

§2. Cadrul constituţional şi legal de constituire şi organizare a sindicatelor

14 Fenomenul sindicalismului a fost generat de aspiraţia clasei muncitoare de a i se recunoaşte şi respecta de către guvernanţi şi asociaţii patronale, drepturile legale de raporturile de muncă: salarizare, concedii de odihnă şi concedii pentru sănătate plătite, pregătire profesională, protecţia muncii, ajutoare de şomaj şi alte instrumente de protecţie socială, dreptul la grevă, la un program de muncă rezonabil, regimul de muncă al femeilor, tinerilor şi copiilor, în special etc. Toate aceste aspecte, soluţionate sau nu, au constituit obiective ale luptei sindicale. Importanţa lor majoră a conferit sindicatelor prerogative reale ale unei forţe sociale redutabile, de care guvernanţii, precum şi partidele politice nu puteau să nu ţină seama.

15 Prin esenţa sa, sindicatul este o organizaţie exclusiv profesională, activitatea sa neavând un caracter politic. Unul dintre principiile de bază ale sindicalismului este de altfel apolitismul acestora. Desigur, organizaţiile sindicale sunt forţe sociale, dar ele nu desfăşoară o activitate politică propriu-zisă, deşi pot influenţa procesul legislativ şi comportamentul guvernamental.

16 Ca şi partidele politice, sindicatele acţionează într-un cadru legal, legitimitatea lor nedepinzând, fireşte, exclusiv de acest cadru, ci de obiectivele urmărite şi metodele folosite. Crearea cadrului legal de organizare şi funcţionare a sindicatelor este rezultatul unui proces anevoios, marcat de aspre conflicte sociale. Libertatea sindicală şi dreptul de asociere în sindicate reprezintă una dintre marile victorii obţinute de clasa muncitoare în a doua jumătate a secolului al XIX-lea.

17 Potrivit legislaţiei româneşti anterioare, sindicatele – organisme independente faţă de organele de stat, de partidele politice, organizaţii patronale şi în general faţă de orice alte organisme sociale – sunt organizaţii fără caracter politic, constituite în temeiul dreptului

---

[1)] Deja în literatura de specialitate se vorbeşte despre „dreptul sindical", „dreptul patronal", „drept medical", „dreptul medierii", „drept parlamentar" etc. Există astfel riscul unor fărâmiţări teoretice ale ştiinţei juridice, ceea ce va împiedica înţelegerea de ansamblu a unor instituţii juridice şi ramuri ale dreptului consacrate ca atare printr-o reglementare normativă foarte veche şi constantă. La fel de nocivă este ridicarea la nivel de principiu constituţional a unor instituţii de drept banale sau uzuale.

de asociere, în scopul apărării şi promovării intereselor profesionale, economice şi sociale ale membrilor lor, precum şi a drepturilor individuale şi colective ale acestora, prevăzute în legislaţia muncii şi în contractele colective de muncă[1]).

18 O definiţie cuprinzătoare a sindicatelor, inclusiv a federaţiilor şi confederaţiilor sindicale este făcută în art. 214 C.muncii. Textul legal prevede că organizaţiile sindicale sunt constituite din salariaţi pe baza dreptului la liberă asociere, în scopul promovării intereselor lor profesionale, economice şi sociale, precum şi al apărării drepturilor individuale şi colective ale acestora, prevăzute în contractele colective şi individuale de muncă sau în acordurile colective de muncă şi raporturile de serviciu, precum şi în legislaţia naţională, în pactele, tratatele şi convenţiile internaţionale la care România este parte. În virtutea prevederilor constituţionale, Legea dialogului social prevede în art. 3 alin. (1) un drept neîngrădit de constituire sau aderare la un sindicat. Acest drept aparţine oricărei persoane încadrate în muncă printr-un act juridic, specific domeniului respectiv. Legea impune doar condiţia ca sindicatul astfel constituit să fie format din cel puţin 15 angajaţi din aceeaşi unitate. Modul de constituire, funcţionare şi dizolvare al unui sindicat se reglementează prin statutul adoptat de membrii săi. În statutele sindicatelor sunt cuprinse prevederi cu privire la:

a) scopul constituirii, denumirea şi sediul sindicatului;

b) modul în care se dobândeşte şi încetează calitatea de membru al sindicatului;

c) drepturile şi îndatoririle membrilor;

d) organele executive de conducere şi denumirea acestora, modul de alegere şi de revocare, durata mandatelor şi atribuţiilor lor;

e) mărimea şi compunerea patrimoniului iniţial;

f) condiţiile şi normele de deliberare pentru modificarea statutului şi de adoptare a hotărârilor.

19 În ceea ce priveşte condiţiile de acordare a personalităţii juridice, Legea dialogului social prevede o procedură judecătorească. Sindicatul dobândeşte personalitate juridică de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti de admitere a cererii de înregistrare a sa în registrul special ţinut de către instanţa respectivă. Principiul fundamental de organizare şi funcţionare a sindicatelor este autonomia lor. Legea dialogului social prevede că sindicatele au dreptul de a-şi elabora reglementări proprii, de a-şi alege liber reprezentanţii, de a-şi organiza gestiunea şi activitatea şi de a-şi formula programe proprii de acţiune, cu respectarea prevederilor legale. Sindicatul se constituie prin libera adeziune a salariaţilor. Sindicatele existente în aceeaşi ramură sau la nivel naţional se pot uni prin afilierea lor de bunăvoie în federaţii şi confederaţii sindicale după criteriul sectoarelor de activitate. Federaţiile sau confederaţiile sindicale pot constitui uniuni sindicale teritoriale.

20 Legea dialogului social introduce o interdicţie de constituire şi, respectiv, de aderare la o organizaţie sindicală pentru persoanele care deţin funcţii de demnitate publică, magistraţii, personalul militar din Ministerul Apărării Naţionale, Ministerul Administraţiei şi Internelor, din Serviciul Român de Informaţii, Serviciul de Informaţii Externe, Serviciul de Protecţie şi Pază, Serviciul de Telecomunicaţii Speciale, unităţi şi subunităţi din subordinea ori coordonarea acestora.

---

[1]) Legea sindicatelor nr. 54/2003 (M.Of. nr. 73 din 5 mai 2003).

21 Sindicatele se deosebesc de partidele politice (deşi acestea pot urmări satisfacerea unor revendicări socio-profesionale), tocmai prin faptul că ele nu vizează accesul direct al modalității democratice de exercitare a puterii politice, nu acționează prin mijloace politice.

22 Este adevărat că în ultimele decenii, în unele țări (spre exemplu, Polonia) s-a putut observa o anumită tendință de politizare a sindicatelor. Motivele şi metodele folosite pentru înfăptuirea acestei tendințe sunt diferite de la o țară la alta. Se poate însă aprecia că datorită influenței exercitate de factorii politici, în primul rând de partidele politice cu aderență la clasa muncitoare, sindicalismul a căpătat şi o anumită tentă politică. Este o realitate de care trebuie să se țină seama. De pildă, liderii unui cartel sau ai unor uniuni sindicale naționale implicate în soluționarea unui conflict grav de muncă (cum ar fi *greva generală*) sau în adoptarea unei decizii guvernamentale privind, de pildă, încheierea contractelor colective de muncă, au răspundere cel puțin tot atât de mare ca cea a factorilor guvernamentali cu care se află în dialog. Sindicatele au personalitate juridică.

23 Adeziunea la un sindicat (înscrierea în sindicat) este liberă. Este însă evident că forța unui sindicat depinde de numărul membrilor săi, aceasta fiind una dintre condițiile de funcționare care îi conferă legitimitatea. Ca şi partidele politice, sindicatele dispun de un aparat de cadre, de o structură internă cu ramificații în întreprinderi, dețin dreptul de a avea o presă scrisă, de a face propagandă sindicală, de a organiza manifestații, întruniri sindicale, simpozioane, mitinguri, de a se adresa cu cereri Guvernului, Parlamentului, deci de a avea un dialog direct şi permanent sau ocazional cu guvernanții.

24 În general, în fiecare ramură social-profesională se pot înființa organizații sindicale, regrupate în structuri ierarhice (federații, uniuni) la nivel departamental (sindicatul din transporturile aeriene, rutiere, navale, pe căi ferate, sindicatele organizate în bănci, în instituțiile sanitare, în învățământ etc.) şi național. Sindicatele naționale pot să adere la uniuni sindicale cu caracter internațional: Confederația Internațională a Sindicatelor Libere, Federația Sindicală Mondială, Confederația Internațională a Muncii ş.a.

§3. Constituirea, organizarea și funcționarea organizațiilor patronale

25 În dezvoltarea prevederilor constituționale, Legea dialogului social nr. 62/2011, republicată, prevede în art. 27 alin. (1) că patronatele, denumite şi organizații de angajatori, sunt organizații ale angajatorilor, autonome, fără caracter politic, înființate în baza principiului liberei asocieri, ca persoane juridice de drept privat, fără scop lucrativ, constituite în scopul apărării şi promovării drepturilor şi intereselor comune ale membrilor lor, prevăzute de dispozițiile legale în vigoare, în pactele, tratatele şi convențiile internaționale la care România este parte, precum şi de statutele proprii. Modul concret de constituire, organizare şi funcționare a patronatelor, precum şi exercitarea drepturilor şi obligațiilor acestora fac obiectul voinței legislative a Parlamentului. Raţiunea constituirii şi funcționării patronatelor constă în realizarea şi păstrarea unui echilibru social între interese profesionale potențial conflictuale: cele ale angajaților, care au dreptul să se asocieze în organizații sindicale pentru apărarea unor drepturi şi interese profesionale distincte şi cele ale angajatorilor acestora. Acest echilibru social se realizează printr-o egalitate de tratament juridic în ceea ce privește dreptul de organizare liberă, pe de-o parte în asociații profesionale sindicale şi, pe de altă parte, în organizați profesionale patronale. În literatura de specialitate s-a arătat,

în acest sens, că dacă salariaţii au posibilitatea de a-şi apăra drepturile prin intermediul unor asociaţii profesionale, pentru egalitate de tratament juridic, o posibilitate similară trebuie recunoscută în mod firesc şi în favoarea angajatorilor[1]. Acesta este motivul pentru care art. 40 alin. (1) din Constituţia revizuită prevede expres că cetăţenii se pot asocia în mod liber, deopotrivă, în sindicate şi patronate.

S-a spus, de asemenea, pe drept cuvânt că organizaţiile patronale, pe care Organizaţia 26
Internaţională a Muncii nr. 87/1948 le denumeşte „sindicate ale patronilor", urmăresc în egală măsură atât scopuri economice, cât şi sociale. Aceste grupări permanente pragmatice, prezintă o largă deschidere, îndeosebi, către liberalismul economic. Pe de-o parte, ele îşi apără interesele economie atât faţă de stat, cât şi faţă de proprii salariaţi, iar pe de altă parte, urmăresc atingerea obiectivului păcii sociale, prin negocieri la diferite niveluri cu asociaţii salariale[2].

Profilul legal al patronatelor nu este şi nu putea fi conturat în Constituţie, care s-a limitat 27
la poziţionarea lor la cel mai înalt nivel de reglementare normativă, ci face obiectul atenţiei Parlamentului. Legea dialogului social fixează caracterele definitorii ale organizaţiilor patronale în textul pe care l-am menţionat deja. Potrivit textului respectiv [art. 227 alin. (1) din Legea nr. 62/2011, republicată] patronatele au următoarele caracteristici:

a) sunt organizaţii de tip asociativ;

b) nu au caracter politic, adică nu pot urmări obiective politice şi nu pot desfăşura activităţi de natură politică[3];

c) nu au scop patrimonial;

d) sunt peroane juridice de drept privat.

Condiţiile legale de constituire ale organizaţiilor patronale sunt stabilite în Legea 28
nr. 62/2011. Constituţia prevede în art. 9 că patronatele se constituie şi îşi desfăşoară activitatea potrivit statutelor proprii. Din Legea privind dialogul social rezultă o serie de principii relevante pentru constituirea, organizarea şi funcţionarea organizaţiilor patronale. Astfel, acestea:

a) sunt independente faţă de stat, de partidele politice şi de sindicate;

b) se constituie prin asociere liberă, pe sectoare de activitate, teritorial sau la nivel naţional;

c) îşi pot constitui structuri teritoriale proprii cu sau fără personalitate juridică;

d) nu pot desfăşura activităţi cu caracter politic;

e) se pot asocia în federaţii şi confederaţii, iar acestea pot constitui, din organizaţiile afiliate, uniuni patronale teritoriale;

f) se pot afilia la o singură organizaţie patronală de rang superior.

Personalitatea juridică a organizaţiilor patronale se dobândeşte prin hotărâre pronunţată 29
de judecătoria în a cărei rază teritorială îşi are sediul organizaţia pentru care se solicită personalitatea juridică. Instanţa ţine şi un registru special de evidenţă în care figurează organizaţiile patronale care au obţinut astfel personalitatea juridică.

---

[1] *I.T. Ştefănescu*, Tratat teoretic şi practic de dreptul muncii, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 139.

[2] Ibidem.

[3] Înţelegem aici, prin termenul „obiective politice", orice scop care ar avea în vedere exercitarea puterii de stat, sau participarea nemijlocită la adoptarea deciziilor politice.

30 Legea dialogului social mai prevede că organizaţiile patronale susţin şi apără interesele membrilor lor în relaţiile cu autorităţile publice, cu sindicatele şi cu alte persoane juridice şi fizice, în raport cu obiectul şi scopul lor de activitate, în plan naţional şi internaţional, potrivit statutelor proprii, cu respectarea prevederilor legale în materie. Rolul social al patronatelor este enunţat printr-un set de atribuţii prevăzute în Legea dialogului social. Astfel, patronatele:

a) reprezintă, promovează, susţin şi apără interesele economice, juridice şi sociale ale membrilor lor;

b) promovează concurenţa loială, în condiţiile legii;

c) desemnează reprezentanţi la negocierea şi încheierea contractelor colective de muncă, la alte tratative şi acorduri în relaţiile cu autorităţile publice şi sindicate;

d) elaborează şi promovează coduri de conduită în afaceri;

e) promovează principiile responsabilităţii sociale;

f) elaborează şi implementează politici de ocupare şi plasare a forţei de muncă;

g) elaborează strategii şi politici de dezvoltare economico-socială la nivel sectorial şi naţional.

31 Prin Legea dialogului social s-a recunoscut confederaţiilor patronale reprezentative la nivel naţional dreptul de a adresa autorităţilor publice competente propuneri de legiferare în domenii specifice de interes, în condiţiile art. 74 din Constituţie. Nu poate fi vorba aici de recunoaşterea unui drept de iniţiativă legislativă, deşi textul legii [art. 64 alin. (1) din Legea nr. 62/2011, republicată] este destul de limpede formulat, pentru a se deduce şi o astfel de interpretare, evident, fără acoperire constituţională. Credem că este vorba, mai degrabă, de idei de legiferare, cel mult, de anteproiecte de acte normative.

§4. Asociaţiile profesionale

32 Completarea art. 9 din Constituţie, în formularea adoptată de Adunarea Constituantă în 1991, s-a făcut, aşa cum am arătat, cu prilejul revizuirii Constituţiei în 2003. Iniţiativa completării a avut-o Partidul Naţional Liberal şi Avocatul Poporului la propunerea aceluiaşi partid politic. Iniţial, PNL propusese completarea textului constituţional cu organizaţiile patronale[1]. Pe parcursul dezbaterilor parlamentare, la propunerea Avocatului Poporului, termenul de organizaţii patronale a fost modificat în cel de asociaţii patronale. De asemenea, textul art. 9 supus revizuirii a fost completat de Comisia constituţională cu „asociaţiile profesionale"[2]. În final, textul art. 9 revizuit de Comisia constituţională şi supus ulterior Parlamentului spre dezbatere şi adoptare s-a referit nu numai la sindicate, ci şi la patronate şi asociaţii profesionale[3].

33 Modificarea şi completarea art. 9 a deschis problema definirii termenului de „asociaţie profesională", întrucât şi sindicatele sunt organizaţii care urmăresc, între altele şi

---

[1] *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, op. cit., p. 54.

[2] Idem, p. 85.

[3] Textul definitivat de Comisie avea următorul conţinut: „Art. 9 – Sindicatele, patronatele şi asociaţiile profesionale se constituie şi îşi desfăşoară activitatea potrivit cu statutele lor, în condiţiile legii. Ele contribuie la apărarea drepturilor şi la promovarea intereselor profesionale, economice şi sociale ale salariaţilor şi ale membrilor asociaţiilor patronale sau profesionale" (a se vedea *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, op. cit., p. 85).

interesele profesionale ale membrilor lor. Pentru sindicate şi patronate este corectă şi denumirea de organizaţii sindicale şi, respectiv, organizaţii patronale, termeni folosiţi, de altfel şi de Legea dialogului social. Referitor la asociaţii profesionale, trebuie spus că în practică există o mare diversitate de astfel de asociaţii. Unele asociaţii profesionale, cum sunt, de pildă, Uniunea Naţională a Notarilor Publici, Uniunea Naţională a Barourilor, Ordinul Arhitecţilor, Colegiul Medicilor, Colegiul Medicilor Dentişti, Uniunea Naţională a Executorilor Judecătoreşti etc. sunt înfiinţate prin lege ca organizaţii cu personalitate juridică, de interes public, apolitice, cu patrimoniu şi buget propriu. Alte asociaţii profesionale se constituie din iniţiativă privată în interesul personal nepatrimonial al membrilor fondatori şi aderenţi ai acestora şi au o personalitate juridică de drept privat. Asociaţiile profesionale nu au legături funcţionale cu sindicatele şi patronatele. Locul şi rolul asociaţiilor profesionale se încadrează în regimul constituţional instituit în art. 9 din Legea fundamentală.

Termenul de asociaţie este reglementat din punct de vedere normativ în O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociaţii şi fundaţii. Aceeaşi ordonanţă prevede expres că regimul juridic stabilit pe care îl stabileşte pentru asociaţii şi fundaţii nu se aplică şi sindicatelor. Art. 4 din O.G. nr. 26/2000, republicată, prevede că asociaţia este subiectul de drept constituit din trei sau mai multe persoane care, pe baza unei înţelegeri, pun în comun şi fără drept de restituire contribuţia materială, cunoştinţele sau aportul lor în muncă pentru realizarea unor activităţi în interes general, al unei colectivităţi sau, după caz, în interesul lor personal patrimonial. Rezultă deci, că regimul juridic de constituire şi organizare al asociaţiilor profesionale este stabilit prin O.G. nr. 26/2000, cu toate consecinţele juridice care decurg de aici. Asociaţiile profesionale sunt persoane juridice de drept privat. Fiind apolitice, aceste organizaţii nu au aptitudinea juridică de a exercita prerogativele de putere de stat. Acesta este motivul pentru care asociaţiile profesionale nu sunt persoane de drept public. Este adevărat că asociaţiile profesionale acţionează pentru realizarea unor interese publice sau de utilitate publică. Există organizaţii profesionale la care asocierea este o condiţie obligatorie pentru exercitarea profesiei (profesia de medic, de notar public, avocat, arhitect, medic dentist etc.). 34

Ceea ce este esenţial pentru astfel de asociaţii este profesia persoanelor care formează aceste asociaţii, sau care aderă pe parcurs le ele. Toţi membrii unei asociaţii profesionale au ca punct comun apartenenţa la aceeaşi profesiune. De pildă, Asociaţia profesională a experţilor judiciari de pe lângă Curtea de Apel Bucureşti au ca membri asociaţi persoane care au calitatea de experţi judiciari. Tot o asociaţie profesională este Colegiul Medicilor din România, Corpul Experţilor Contabili şi a Contabililor Autorizaţi, Ordinul Arhitecţilor din România etc. 35

§5. Dialogul social

Una dintre consecinţele pluralismului asociativ la care face trimitere art. 9 din Constituţie este ideea de dialog social. Dialogul social nu este aici un scop în sine, ci unul dintre instrumentele prin care sindicatele, patronatele şi asociaţiile profesionale reuşesc să-şi îndeplinească rolul pe care Adunarea Constituantă l-a stabilit fiecăreia dintre ele. Cele trei tipuri de organizaţii asociative beneficiază de un regim de autonomie garantată constituţional şi legal, dar se află într-o strânsă legătură. Este firesc ca statul să le consulte 36

pentru a-şi stabili anumite obiective legate de rolul acestora, dar nevoia de dialog este resimţită, în egală măsură şi de organizaţiile respective. Legea dialogului social a creat cadrul legal pentru un astfel de dialog. În primul rând, Legea nr. 62/2011 defineşte termenul de **parteneri sociali**, referindu-se concret la sindicate sau organizaţii sindicale angajatori ori organizaţii patronale, precum şi reprezentanţii administraţiei publice, care interacţionează în procesul de dialog social. Chiar dialogul social este definit ca un proces voluntar prin care partenerii sociali se informează, se consultă şi negociază în vederea stabilirii unor acorduri în probleme de interes comun. Potrivit Legii nr. 62/2011, se practică un dialog social bipartit între sindicate şi angajatori şi un dialog tripartit, la care participă sindicate, patronate şi autorităţi ale administraţiei publice. În derularea dialogului social tripartit, un rol foarte important revine Consiliului Naţional Tripartit pentru Dialog Social. La nivelul ministerelor şi al prefecturilor se înfiinţează şi funcţionează comisii de dialog social, cu caracter consultativ între administraţia publică, sindicate şi patronate.

Art. 10. Relaţii internaţionale

România întreţine şi dezvoltă relaţii paşnice cu toate statele şi, în acest cadru, relaţii de bună vecinătate, întemeiate pe principiile şi pe celelalte norme general admise ale dreptului internaţional.

Lucrări de referinţă: *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituţia României revizuită – comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 12; *Şt. Deaconu*, Principiul bunei vecinătăţi în dreptul românesc, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005; *A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituţiei, Ed. Uniunii Vatra Românească, Tg. Mureş, 1998, p. 416-418; *H.V. Ursu*, Tratatele de pace ale României (1918-1920), Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014.

Studii de specialitate: *B. Aurescu*, Principiul bunei vecinătăţi – constantă a politicii externe a României, în lucrarea „Continuitate şi discontinuitate în politica externă românească. Concepte, forme şi metode moderne de acţiune diplomatică eficientă şi coerentă", Bucureşti, 1998; *C. Ionescu*, Comentarii pe marginea art. 10 din Constituţia României, revizuită, în Pandectele Române nr. 7/2015.

Corelaţii legislative: Legea nr. 590/2003 privind tratatele (M.Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2014).

Comentariu

Sumar

§1. Caracterul tradiţional al politicii externe româneşti 210
§2. Principiile şi normele generale ale dreptului internaţional 213
§3. Buna vecinătate – principiu constant al politicii externe româneşti 217

§1. Caracterul tradiţional al politicii externe româneşti

1 Este o trăsătură constantă a oricărei Constituţii moderne de a enunţa caracterul politicii externe a statului pentru care se adoptă Legea fundamentală respectivă. Dispoziţiile constituţionale referitoare la politica externă sau la unele principii pe care aceasta se întemeiază sunt foarte diverse şi ţin de specificul acesteia. Astfel, în Preambulul Constituţiei Franţei din 1946 se prevede că „Republica franceză, fidelă tradiţiilor sale, înţelege să se conformeze regulilor dreptului internaţional public. Ea nu va întreprinde niciun război în scop de cucerire şi nu îşi va folosi niciodată forţele împotriva libertăţii vreunui popor. Sub

rezerva reciprocităţii, Franţa consimte la limitarea suveranităţii naţionale necesare pentru organizarea şi apărarea păcii". Tot astfel, art. 25 din Legea fundamentală a Republicii Federale Germania prevede că „Regulile generale ale dreptului internaţional sunt parte integrantă a dreptului federal". Aceeaşi Lege fundamentală prevede în art. 26 că războiul de agresiune este neconstituţional. Întărirea relaţiilor internaţionale paşnice şi cooperarea între toate popoarele lumii sunt obiective majore ale naţiunii spaniole, menţionate în Constituţia din 1978. Constituţia Italiei prevede în art. 10 că ordinea juridică italiană respectă normele de drept internaţional general recunoscute. Art. 11 din aceeaşi Constituţie dispune că Italia repudiază războiul ca instrument de lezare a libertăţii celorlalte popoare şi ca mijloc de soluţionare a controverselor internaţionale.

Din constituţiile la care ne-am referit până acum se remarcă şi opţiunea constituţională a statelor respective de a accepta, în condiţii de reciprocitate, o limitare a suveranităţii lor în vederea edificării unui sistem internaţional care să asigure pacea şi dreptatea între naţiuni, concomitent cu respingerea ideii războiului de agresiune. Sub acest ultim aspect, este de menţionat şi dispoziţia art. 9 din Constituţia Japoniei din 1946 în care se precizează că „Poporul japonez aspiră cu sinceritate la o pace internaţională care să aibă la temelie dreptatea şi ordinea, renunţă pentru totdeauna la război ca atribut al suveranităţii naţionale şi la folosirea forţei sau la ameninţarea cu recurgerea la forţele armate, ca mijloc de soluţionare a conflictelor internaţionale"[1]). 2

Până la adoptarea Constituţiei din 1952 nu au existat în ordinea juridică internă dispoziţii referitoare la politica externă a României. Constituţia din 1866 nu putea să conţină prevederi referitoare la relaţiile internaţionale ale României, întrucât aceasta nu era încă un stat independent. Celelalte două constituţii monarhice nu au conţinut prevederi referitoare la relaţiile internaţionale sau la politica externă a României şi nici Constituţia din 1948. În Capitolul introductiv al Constituţiei din 1952 s-a prevăzut că „Politica externă a Republicii Populare Române este o politică de apărare a păcii, de prietenie şi alianţă cu Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste şi cu ţările de democraţie populară, o politică de pace şi prietenie cu toate popoarele iubitoare de pace". Constituţia din 1965 a păstrat opţiunea de a reglementa la nivel de principii politica externă a statului român. Art. 14 alin. (1) din Constituţie prevedea că „Republica Socialistă România întreţine şi dezvoltă relaţii de prietenie şi colaborare frăţească cu ţările socialiste în spiritul internaţionalismului socialist, promovează relaţii de colaborare cu ţările având altă orânduire social-politică, activează în organizaţii internaţionale în scopul asigurării păcii şi înţelegerii între popoare". Acelaşi articol prevedea în alin. (2) că „Relaţiile externe ale Republicii Socialiste România se bazează pe principiile respectării suveranităţii şi independenţei naţionale, egalităţii în drepturi şi avantajului reciproc, neamestecului în treburile interne". 3

În spatele înţelesului sec şi rece al formulărilor constituţionale evocate, se poate „citi cu uşurinţă" principiul fondator al politicii externe româneşti, vizibil în perioada modernă în acţiunile întreprinse încă de domnitorul Alexandru Ioan Cuza pentru recunoaşterea internaţională a dublei sale alegeri din ianuarie 1859, continuate cu acţiunile de politică externă ale principelui Carol I până la cucerirea independenţei Principatelor Unite la 1877. De atunci şi până astăzi, fără întrerupere pentru Guvernantul român, politica externă a fost 4

[1]) A se vedea, pentru detalii, *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, op. cit., 2008, p. 292-294.

o politică de instinct naţional, indiferent de culoarea partidelor politice care au deţinut mai mult sau mai puţin puterea în statul român.

5 Iată că Adunările Constituante din perioada postbelică, deşi au purtat amprenta ideologică imprimată de Uniunea Sovietică şi de Partidul Comunist Român, au aşezat politica externă României pe baza principiilor dreptului internaţional, consacrate de Naţiunile Unite după încheierea celui de-al doilea război mondial. În cadrul acestor principii generale au fost incluse şi principii ale relaţiilor internaţionale dintre partidele comuniste şi muncitoreşti, nerecunoscute, firește, în documentele universale ale dreptului internaţional, dar pe deplin aplicabile în politica externă a României faţă de celelalte state socialiste, precum şi faţă de mişcarea comunistă internaţională din acea perioadă. Cum partidul comunist era considerat, din punct de vedere constituţional, „centru vital al societăţii româneşti" relaţiile internaţionale ale acestuia cu celelalte partide comuniste făceau parte din politica externă românească.

6 În raport cu politica internă a unui stat, politica sa externă este mai constantă şi mai rezistentă, în principiu, la schimbările politice ce pot avea loc la un moment dat. Aşa se explică că principii ale politicii externe româneşti tradiţionale au rămas intacte şi după crearea sistemului politic socialist impus forţat sau acceptat ori dorit de partidul comunist. Nu mă voi referi aici la toate principiile tradiţionale ale politicii externe a României şi nici la acţiunile de politică externă întreprinse, de pildă, de domnitorul Alexandru Ioan Cuza şi apoi de Carol I pentru recunoaşterea statului român ca stat suveran, acţiuni care au fost ulterior continuate în mod constant de toţi Guvernanţii care s-au perindat la putere. Se păstrează, însă, în mentalul colectiv ideea că România a promovat întotdeauna relaţii de bună vecinătate cu toate statele, nu numai cu cele aflate în proximitatea teritoriului său naţional, că s-a pronunţat statornic în favoarea relaţiilor paşnice cu toate celelalte state şi că a respectat întocmai principiile generale ale dreptului internaţional. Acesta este răspunsul pe care îl dă orice cetăţean român, întrebat care sunt principiile după care este călăuzită politica externă românească, chiar dacă nu cunoaşte conţinutul art. 10 din Constituţie. Nu este vorba aici de o ideologizare a cetăţenilor români, ci de o trăsătură de identitate spirituală, rezultat al faptului că poporul român nu a purtat niciodată războaie de agresiune sau de cucerire a altor teritorii, şi că este cunoscut pentru firea sa paşnică.

7 Tezele pentru Titlul I din Constituţie au cuprins două texte distincte cu privire la relaţiile internaţionale. Astfel, pct. 14 din Titlul I a prevăzut că „România întreţine relaţii paşnice de cooperare şi de bună vecinătate cu toate statele, întemeiate pe principiile dreptului internaţional, în scopul respectării demnităţii omului şi al progresului umanităţii"[1]. Pct. 15 a completat teza anterioară, adăugând că „Statul român se obligă să-şi respecte întocmai angajamentele sale internaţionale şi să execute cu bună-credinţă tratatele la care este parte. Principiile şi regulile internaţionale unanim admise şi cele care decurg din tratatele ratificate, potrivit legii, fac parte din dreptul intern"[2]. Teza din pct. 15 a fost convertită în art. 11 din Constituţie.

8 Teza enunţată în pct. 14 din Titlu I al Tezelor pentru elaborarea Constituţiei este o teză cu un conţinut general. Comisia Constituţională nu putea să facă o enumerare exhaustivă a marilor principii ale dreptului internaţional, acestea fiind cuprinse în multe

[1] Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 62.
[2] Ibidem.

documente şi cu variante de formulare. Comisia a pus accentul pe ceea ce particularizează poporul şi statul român în comunitatea internaţională. Este semnificativă, din acest punct de vedere, aprecierea raportorului Comisiei cu privire la cele două teze. Acesta a precizat că „prin enunţurile preconizate cu valoare de principii fundamentale, România îşi mărturiseşte vocaţia ei pacifistă şi umanistă, precum şi certitudinea angajamentelor ei internaţionale"[1].

Singura polemică dezbătută în Constituantă s-a referit la înţelesul termenului de „bună 9
vecinătate" din cuprinsul art. 10 din proiectul de Constituţie. Deputatul Marin Balaban a propus un amendament care elimina termenul de buna vecinătate din cuprinsul art. 10 al proiectului, pe motiv că relaţiile României cu statele situate în imediata sa proximitate nu ar trebui marcate în mod special, întrucât fac parte din ansamblul general de relaţii internaţionale ale statului român cu „toate statele lumii". Amendamentul a fost respins chiar în Adunarea Constituantă, cu argumentul că în dreptul internaţional public relaţia de bună vecinătate nu înseamnă numai relaţia cu vecinul geografic, ci, în contextul unor raporturi paşnice, cu toate statele din comunitatea internaţională[2].

§2. Principiile şi normele generale ale dreptului internaţional

Statele lumii pot fi imaginar agregate într-o societate internaţională cu roluri şi funcţii 10
determinate, fiecare dintre acestea având anumite particularităţi naţionale, politice, economice, militare, religioase şi făcând parte din culturi şi civilizaţii care şi-au pus amprenta asupra mentalităţii celor guvernaţi, precum şi asupra guvernanţilor acestora. Ceea ce este mai important, fiecare stat are interese speciale, convertite în interese naţionale, pentru a căror realizare le consacră întreaga energie şi forţă statală. Aceste caracteristici nu sunt specifice doar statelor contemporane. Din momentul formării unui stat, acesta îşi construieşte un întreg eşafodaj de organisme, instrumente, îşi formează resurse umane şi materiale cu ajutorul cărora se străduieşte să-şi promoveze interesele naţionale. Cum statele suverane sunt diferite între ele, şi interesele acestora sunt, în mod natural, reciproc conflictuale, soluţionarea diferendelor interstatale putând da naştere la confruntări de amploare, şi chiar militate. Statele cobeligerante vor pune astfel în pericol nu numai propria civilizaţie, ci şi situaţia altor state din proximitatea lor geografică sau zonală. Pentru a preveni o astfel de catastrofă politică şi umană, statele au fost nevoite prin propria experienţă sau prin experienţa altor state cu predispoziţii agresive, să-şi stabilească de comun acord norme şi principii de natură juridică care să prevină conflicte între ele şi să promoveze egalitatea lor şi cooperarea în interesul păcii şi al stabilităţii internaţionale. Este esenţial ca aceste principii să fie recunoscute ca atare şi să aibă un caracter normativ.

---

[1] Idem, p. 64.

[2] Idem, p. 178. În argumentaţia sa, senatorul Antonie Iorgovan, preşedintele Comisiei de elaborare a proiectului de Constituţie a arătat că „Ideea de bună vecinătate nu vizează numai raporturile cu vecinul meu geografic. Este un concept cu care se operează în dreptul internaţional public şi acest concept, aşa cum s-a explicat de către colegul Deleanu, nu poate fi privit decât în contextul unor raporturi paşnice. Deşi raporturi paşnice, pacea este problema care ne interesează şi care este valoarea pentru care luptă popoarele, statele şi, prin urmare, pacea se poate menţine prin raporturi de bună vecinătate cu toate statele"; idem, p. 179.

11 Vorbim astfel de principii ale dreptului internaţional, precum şi de norme general admise pentru reglementarea raporturilor internaţionale. Există o mare varietate de principii şi norme ale dreptului internaţional, unele dintre ele având o vechime considerabilă, cum este principiul aplicării cu bună-credinţă a tratatelor internaţionale bilaterale şi multilaterale (*pacta sunt servanda*), sau cel al respectării suveranităţii statului. Dintr-o perspectivă istorică, putem spune că principiul suveranităţii statelor îşi are izvorul teoretic în teoria suveranităţii, fundamentată la jumătatea secolului al XVI-lea de Jean Bodin şi instituţionalizat în sistemul de tratate încheiate un secol mai târziu, cunoscut sub denumirea de Pacea Westfalică. Revoluţia americană victorioasă în 1776 şi cea franceză din 1789, care a pus capăt regimului absolutist, au confirmat acest principiu şi l-au impus la vremea respectivă pe plan doctrinar. Dreptul la autodeterminare al poporului, care este şi un principiu de drept internaţional a fost cucerit de coloniile engleze din America de Nord, care şi-au declarat independenţa faţă de coroana engleză. Un alt principiu, cel al rezolvării prin mijloace paşnice a diferendelor între state a fost creat pe cale convenţională prin Pactul Briand-Kellog[1)].

12 Statele au fost nevoite, aşa cum am arătat, să accepte respectarea unor principii de mare cuprindere şi care aveau ca scop să prevină şi, după caz, să soluţioneze prin mijloace paşnice tensiunile politice şi mai ales militare între ele. Acest lucru nu a fost, însă, posibil pe deplin până la încheierea celui de-al doilea război mondial. Sigur, în toate cancelariile diplomatice se vorbea despre egalitatea statelor şi suveranitatea lor, de necesitatea definirii actului de agresiune statală şi de stat agresor, de cooperare internaţională, dar deşi existau norme şi reguli de natură cutumiară şi tratate bilaterale încheiate special în acest scop, lipsa unor principii generale ale dreptului internaţional, recunoscute şi asumate activ şi real de statele membre ale Pactului Societăţilor, a contribuit, alături de alţi factori, la izbucnirea celui de-al doilea război mondial şi la distrugerile pe care acesta le-a produs la scară planetară.

13 Pentru prima oară, Carta Organizaţiei Naţiunilor Unite a formulat cinci astfel de principii fundamentale ale dreptului internaţional, obligatorii pentru statele semnatare ale Cartei, precum şi pentru toate celelalte state care doreau să adere în viitor la Naţiunile Unite. Aceste principii înscrise în art. 2 din Cartă erau:

a) principiul egalităţii suverane a statelor;

b) principiul îndeplinirii cu bună-credinţă a obligaţiilor asumate prin semnarea Cartei;

c) principiul rezolvării diferendelor internaţionale prin mijloace paşnice, în aşa fel încât pacea şi securitatea să nu fie puse în primejdie;

d) principiul abţinerii statelor în relaţiile lor internaţionale de a recurge la ameninţarea cu forţa sau la folosirea ei împotriva integrităţii teritoriale ori independenţei politice a vreunui stat, fie în orice alt mod incompatibil cu scopurile Naţiunilor Unite;

e) principiul abţinerii statelor membre ale ONU de a da ajutor vreunui stat împotriva căruia Organizaţia întreprinde o acţiune preventivă sau de constrângere.

14 Aceste principii au avut un rol esenţial în epoca respectivă, contribuind la crearea unui sistem de relaţii internaţionale care să consolideze pacea şi să creeze un spaţiu nou de

[1)] A se vedea *S. Scăunaş*, Drept internaţional public, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 28, *R. Miga-Beşteliu*, Drept internaţional. Introducere în dreptul internaţional public, Ed. All, Bucureşti, 1998, p. 69.

securitate internaţională. Alături de cele cinci principii fundamentale ale dreptului internaţional, statele aveau la dispoziţie o mulţime de alte reguli generale stabilite prin cutumă, precum şi pe cale convenţională care să le ghideze raporturile reciproce. Toate aceste norme aveau un caracter imperativ. Preocuparea şi eforturile desfăşurate de ele, în primul rând sub egida Naţiunilor Unite, pentru codificarea a noi principii, paralel cu consolidarea celor înscrise în Carta ONU prin rezoluţii al Adunării Generale a ONU, precum şi prin declaraţii unilaterale sau multilaterale, au continuat. Astfel, Declaraţia asupra principiilor dreptului internaţional privind relaţiile prieteneşti şi cooperarea dintre state, conform Cartei Naţiunilor Unite, adoptată de Adunarea Generală a ONU în 1970 a adăugat la cele cinci principii deja codificate încă şapte, şi anume:

a) principiul nerecurgerii la forţă sau la ameninţarea cu forţă;
b) principiul soluţionării paşnice a diferendelor internaţionale;
c) principiul neamestecului în treburile interne ale altor state;
d) principiul îndatoririi statelor de a coopera între ele;
e) principiul dreptului popoarelor la autodeterminare;
f) principiul egalităţii suverane a statelor;
g) principiul îndeplinirii cu bună-credinţă a obligaţiilor asumate conform Cartei ONU.

15 Actul Final al Conferinţei pentru Securitate şi Cooperare în Europa semnat la Helsinki, în 1975, a adăugat la cele şapte principii codificate în Declaraţia Adunării Generale a ONU încă trei principii, şi anume:

a) principiul inviolabilităţii frontierelor;
b) principiul integrităţii teritoriale a statelor;
c) principiul respectării drepturilor omului şi libertăţilor fundamentale.

16 Acest adevărat decalog de principii a fost reconfirmat în Carta de la Paris pentru o nouă Europă, semnată în 1990 în contextul politic al destructurării regimurilor politice totalitare de tip marxist din Europa.

17 Textul constituţional pe care îl comentăm se referă explicit la principiile dreptului internaţional, pe care le-am şi expus în ordinea codificării lor în documente internaţionale cu profil sau caracter universal şi norme general admise în dreptul internaţional. Şi unele şi altele sunt obligatorii şi interdependente, în sensul că respectarea unuia nu se poate realiza decât cu respectarea strică şi a celorlalte[1]. Obligativitatea principiilor dreptului internaţional şi, deci forţa lor juridică, are la bază capacitatea lor de a pune la dispoziţia statelor instrumente clare de cooperare internaţională şi de menţinere a păcii securităţii.

18 Înainte de a fi formulate în Carta ONU, principiile generale, care ar fi putut fi invocate în relaţiile internaţionale, au fost incluse iniţial ca izvoare ale dreptului internaţional într-o redactare care exprima concepţia doctrinară potrivit căreia statele puteau fi clasificate, la vremea respectivă, în funcţie de gradul lor de dezvoltare politică, socială şi culturală. Statutul Curţi Internaţionale de Justiţie, care a preluat această concepţie, prevede, astfel, în art. 38 că acest organism cu caracter judiciar se poate ghida în activitatea sa de soluţionare a diferendelor internaţionale, care îi sunt deduse spre rezolvare şi după „principiile generale de drept recunoscute de naţiunile civilizate". În doctrina de specialitate mai veche s-a arătat că prin formula „principiile generale ale dreptului" utilizată în Statutul Curţii Permanente de Justiţie Internaţională, „trebuie să se vadă, de altfel, o expresă referire atât la dreptul

[1] A se vedea *R. Miga-Beşteliu*, op. cit., p. 73.

universal, deci la dreptul internațional public, cât și la acele norme de drept intern care au o valoare oarecum internațională"[1]. Nu este vorba, însă, de principii de drept internațional, ci de principii ale ordinii juridice naționale, cum ar fi, de pildă, sancționarea „abuzului de drept", pe care Curtea ar fi putut să le invoce, alături de convenții internaționale, cutuma internațională, precum și de hotărâri judecătorești și doctrina celor mai calificați specialiști în drept public. Textul art. 38 din Statut nu era nou, ci reprezenta preluarea integrală a art. 38 din mai vechiul Statut al Curții Permanente de Justiție Internațională adoptat în 1920[2]. În principiu, este inadmisibil să se recurgă la principii preluate din ordinea juridica națională a unui stat, pentru soluționarea unor diferende internaționale, care pot să apară între diferite state. Cu toate acestea, în practică se admite și această posibilitate. Astfel, Statutul Curții Penale Internaționale adoptat în 1998 admite ca în jurisprudența sa, Curtea Penală Internațională poate să invoce, în anumite condiții (lipsa unor prevederi în Statut, în tratatele aplicabile și în cuprinsul principilor și normelor dreptului internațional de reglementări pertinente), principii generale desprinse de aceasta din legile naționale ale sistemelor juridice ale lumii[3].

19 Principiul fundamental al dreptului internațional poate fi definit ca fiind o prescripție normativă ce se caracterizează printr-un înalt nivel de abstractizare, dând expresie unei valori internaționale universal acceptate și care guvernează conduita subiectelor de drept internațional[4]. În doctrină se vorbește de un sistem al principiilor de drept internațional format din principiile generale de drept la care face trimitere art. 38 din Statutul CIJ, principiile fundamentale ale dreptului internațional și principiile specifice ale dreptului internațional[5]. Referitor la normele generale de drept, este cunoscut că acestea sunt produsul practicii și experienței dobândite în cadrul unei civilizații juridice naționale. În opinia autorilor la care ne-am referit, principiile fundamentale ale dreptului internațional sunt acelea care au drept conținut norme de aplicație universală, ca nivel maxim de generalitate și un caracter imperativ, ce dau expresie și protejează valori internaționale fundamentale în raporturile dintre subiectele dreptului internațional[6]. Principiile specifice

---

[1] *G. Sofronie*, Tratat de drept internațional public, vol. I, Ed. Universității Cluj, 1940, p. 64.

[2] Chiar anterior anului 1920, Convențiile de la Haga din 1899 și 1907 referitoare la legile de purtare ale războiului și care aveau ca scop înființarea unui tribunal internațional pentru arbitrarea și soluționarea disputelor internaționale s-au referit la „principiile generale ale dreptului" (*P. Reuter*, Droit international public, P.U.F., Paris, 1958, p. 99). A se vedea, în acest sens, și *G. Meitani*, Curs de drept internațional public, editat de Al.T. Doicescu, București, 1930, p. 390. Referindu-se la Curtea de arbitraj de la Haga, profesorul Meitani scria că aceasta va aplica în activitatea sa convențiile dintre state, iar când nu există astfel de convenții „Curtea va judeca ținând seama de uzul internațional, ca probă a unei practici menită să devină lege, după uzul transformat în lege, de principiile generale de drept recunoscute de toate națiunile civilizate, de hotărârile judiciare și de doctrina publiciștilor cei mai îndreptățiți, și, în fine, poate judeca *ex aequo et bono*, ținând seama numai de echitate, atunci când părțile sunt de acord (ibidem).

[3] A se vedea *I. Diaconu*, Tratat de drept internațional public, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 200.

[4] *A. Bolintineanu, A. Năstase, B. Aurescu*, Drept internațional contemporan, Ed. All Beck, București, 2000, p. 54.

[5] Idem, p. 55.

[6] Ibidem.

ale dreptului internaţional ar fi cele care dau expresie unei valori internaţionale specifice, cum ar fi, de pildă, principiul libertăţii de navigaţie[1)].

În afară de principiile fundamentale ale dreptului internaţional, art. 10 din Constituţie se referă şi la „celelalte norme general admise ale dreptului internaţional". Este vorba, credem, de norme juridice, utilizate frecvent de statele lumii, alături de principiile dreptului internaţional, care au fost consfinţite ca atare în documente internaţionale. Ele pot fi codificate, recunoscute ca principii de sine stătătoare. Ele sunt recunoscute pentru valoarea lor intrinsecă şi admise fără rezerve de către state. În literatura de specialitate s-a apreciat că prin acest ansamblu de norme, Adunarea Constituantă ar fi înţeles ansamblul principiilor comune marilor sisteme de drept contemporan aplicabile şi ordinii internaţionale[2)]. Ni se pare discutabilă această opinie pentru motivul deja precizat: nu poţi transpune din ordinea juridică naţională reguli care să guverneze în general raporturi internaţionale. Nicio regulă din ordinea juridică a unui stat nu are gradul de generalizare şi abstractizare întâlnit în cazul principiilor fundamentale ale dreptului internaţional. Potrivit competenţei sale, fie că vorbim de competenţa consultativă, fie de cea contencioasă, Curtea de Justiţie Internaţională va identifica, potrivit art. 38 din Statutul său, normele aplicabile speţei admisă în jurisdicţia sa. Rostul principal al acestor reguli este de a suplini lacune de reglementare şi nu de a obliga statele la un anumit comportament internaţional atunci când intră în raporturi cu alte state. Şi apoi, textul din Constituţie este clar: sunt norme ale dreptului internaţional general admise de state şi care s-au format fie pe calea cutumei constituţionale, fie prin acordul de voinţe încheiat între două sau mai multe state suverane. De altfel, art. 53 din Convenţia de la Viena privind dreptul tratatelor precizează că în sensul Convenţiei „o normă a dreptului internaţional general este o normă acceptată şi recunoscută de comunitatea internaţională a statelor în ansamblul ei drept normă de la care nu este permisă nicio derogare şi care nu poate fi modificată decât printr-o nouă normă a dreptului internaţional general, având acelaşi caracter". 20

În ceea ce ne priveşte, considerăm că sintagma „norme general admise ale dreptului internaţional" din cuprinsul art. 10 din Constituţie, se referă la principii specifice, de specială cuprindere ale dreptului internaţional. De altfel, şi Declaraţia asupra principiilor dreptului internaţional adoptată în 1970 se referă textual la „principiile şi regulile general recunoscute ale dreptului internaţional". Între această formulă larg cuprinzătoare a principiilor dreptului internaţional şi cea folosită în art. 10 din Constituţia României nu este practic nicio diferenţă. 21

§3. Buna vecinătate – principiu constant al politicii externe româneşti

Declaraţia asupra principiilor dreptului internaţional privind relaţiile prieteneşti şi cooperarea dintre state, conform Cartei Naţiunilor Unite a reafirmat importanţa hotărârii statelor de a aplica toleranţa şi de a trăi în pace unul cu altul într-un spirit de bună vecinătate. **Buna vecinătate** este un termen cu conţinut politico-juridic indicând existenţa între două sau mai multe state, indiferent dacă au sau nu graniţe comune, a unui tip de relaţii de colaborare, înţelegere mutuală, şi consideraţie reciprocă, întemeiată pe respectul 22

[1)] Ibidem.

[2)] *D.C. Dănişor*, Constituţia României comentată, Titlul I. Principii generale, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p. 309.

principiilor fundamentale ale dreptului internațional[1]. Însăși Carta ONU face în preambul un apel statelor de a practica toleranța și de a trăi în pace unul cu celălalt, ca buni vecini. În Rezoluția Adunării Generale a ONU 2129/XX din 21 decembrie 1965, inițiată de România („Acțiuni pe plan regional pentru îmbunătățirea relațiilor de bună vecinătate între state europene aparținând unor sisteme social-politice diferite") se arată că expresia „relații de bună vecinătate" are sensul de relații pașnice, de colaborare multilaterală, bazate pe înțelegere și respectul reciproc al principiilor dreptului internațional contemporan. Prin urmare, buna vecinătate nu se referă la state limitrofe sau la cele aflate în aceeași zonă geografică, ci la toate statele. Principiul bunei vecinătăți ca principiu de drept internațional nu este suficient să fie prevăzut, ca atare, într-un tratat bilateral sau multilateral, fiind necesar ca statele semnatare ale tratatului să includă măsuri și instrumente concrete care să dea viață acestui principiu.

23 În doctrină s-a precizat că există patru norme generale de conduită a statelor în materie de bună vecinătate, și anume:

a) obligația statelor de a nu folosi teritoriul lor ca bază de pregătire sau pornire de acțiuni ostile împotriva statelor vecine sau a altor state, indiferent de zona geografică în care s-ar afla acestea;

b) obligația de a lua măsuri eficace în caz de pericol pentru un stat vecin sau alt stat, când originea pericolului se află pe propriul teritoriu;

c) datoria statelor de a informa, de a avertiza sau chiar de a consulta statul vecin sau un alt stat ce ar putea fi afectat printr-o acțiune, eveniment sau fenomen ce s-ar produce pe teritoriul propriu;

d) regula generală de toleranță pe care statele și-o datorează reciproc[2].

24 În fine, trebuie precizat că principiul bunei vecinătăți s-a format, deopotrivă ca o cutumă internațională, precum și pe cale convențională.

Art. 11. Dreptul internațional și dreptul intern

(1) Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte.

(2) Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern.

(3) În cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției.

Lucrări de referință: *R. Miga Beșteliu*, Drept internațional public, vol. I, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2014; *A. Năstase, B. Aurescu*, Drept internațional contemporan. Texte esențiale, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2000, p. 146; *S. Scăunaș*, Drept internațional public, Ed. All Beck, București, 2002, p. 51.

Studii de specialitate: *I.M. Anghel*, Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană putea să fie ratificat și fără a se ocoli verificarea constituționalității lui, în Revista de Drept Public nr. 2/2005; *I.M. Anghel*, Discuții referitoare la înțelesul corect al art. 22 alin. (6) din Legea nr. 590/2003 privind tratatele, în Dreptul nr. 3/2007; *I. Buga*, The Status of EU Law in Romania. Reconciling EU Legal Primacy with Constitutional Supremacy: Balancing out the Hierarchy, în Revista Româna de Drept European

[1] *I. Cloșcă*, Dicționar de drept internațional public, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1982, p. 43.

[2] A se vedea *I. Pop*, Vecinătate și bună vecinătate în dreptul internațional, Ed. Științifică și Enciclopedic, București, 1986, p. 230.

nr. 4/2010; *D.A. Călin*, Monism, dualism sau pluralism juridic? Receptarea dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică a statelor membre, în Revista Română de Drept European nr. 3/2014; *D. Cosma*, Receptarea Convenției Europene a Drepturilor Omului în dreptul intern român, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 5/1994; *L.-M. Crăciunean*, Propuneri *de lege ferenda* în ceea ce privește raportul dintre dreptul internațional public și dreptul intern român, în Dreptul nr. 5/2015; *I. Gâlea*, Adoptarea Legii nr. 276/2011 privind procedura prin care România devine parte la tratatele încheiate între Uniunea Europeană și statele membre, pe de o parte, și statele terțe sau organizații internaționale, pe de altă parte. Probleme legate de aplicarea acesteia, în Revista Română de Drept Internațional nr. 13/2011; *C. Ionescu*, Comentarii pe marginea art. 11 din Constituția României, revizuită, în Pandectele Române nr. 8/2015; *T. Toader, M. Safta*, Evoluția constituționalismului în România, în Revista de Drept Constituțional nr. 1/2015; *R. Weber*, Receptarea dreptului internațional al drepturilor omului de către sistemul judiciar român, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 12/1996.

Corelații legislative: art. 20, art. 91 din Constituție; Legea nr. 590/2003 privind tratatele (M.Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2014).

Comentariu

Sumar

§1. Poziția dreptului internațional față de ordinea juridică internă a statelor 219
§2. Ridicarea principiului internațional al bunei-credințe la nivel constituțional 221
§3. Internalizarea în ordinea juridică a statului român a tratatelor internaționale ratificate de Parlament 222
A. Noțiunea de tratat internațional 222
B. Procedura legală a ratificării tratatelor internaționale 223
§4. O soluție juridică pentru asigurarea supremației Constituției în raport cu tratatele care conțin dispoziții contrare Legii fundamentale 226

§1. Poziția dreptului internațional față de ordinea juridică internă a statelor

Unul dintre caracterele suveranității unui stat constă în plenitudinea prerogativelor sale 1
de legiferare și, în general, în dreptul anumitor autorități publice – recunoscut într-o formă constituțională – de a adopta norme general-obligatorii. În felul acesta, fiecare stat suveran își formează sistemul de drept (dreptul intern) corespunzător cerințelor și realităților sociale existente la un moment dat, intereselor generale și valorilor ocrotite de stat, fizionomiei psihosociale a populației, moralei, gradului său de cultură și civilizație. O regulă de principiu în acest domeniu este, de asemenea, exclusivitatea statului în materie de legiferare. Exclusivitatea legiferării poate fi privită într-un sens dublu: numai organele învestite cu prerogativele normative ale puterii de stat sunt abilitate să reglementeze juridic relații sociale (într-o formă general-obligatorie primară sau secundară[1)], ori în sfere specializate și înguste de activitate[2)]; unui stat îi este interzis să reglementeze juridic relații sociale existente într-un alt stat[3)]. Cu alte cuvinte, în principiu, ordinea juridică a unui stat sau a unei organizații internaționale nu are aplicabilitate în jurisdicția suverană a altui stat.

[1)] Forma de reglementare general-obligatorie primară este legea, iar cea secundară este hotărârea Guvernului.

[2)] Ne referim aici la ordine, instrucțiuni ale unor organisme statale abilitate în acest sens, cum ar fi ordine ale miniștrilor, instrucțiuni ale Băncii Naționale etc.

[3)] Avem în vedere nu numai statele, ci și organizații internaționale sau orice alte forme de asociere a statelor suverane.

2 **Viaţa internaţională** presupune, însă, cooperarea şi colaborarea statelor suverane în diferite domenii: politic, economic, militar, vamal, umanitar, judiciar etc. Ca şi în circuitul civil intern, în care subiectele de drept încheie între ele tranzacţii negociate, cuprinzând diferite clauze obligatorii pentru părţile contractante, colaborarea şi cooperarea internaţională se concretizează în acorduri, tratate, convenţii ş.a. Asemenea acte trebuie să respecte întrutotul principiile şi celelalte norme general admise ale dreptului internaţional.

3 Prin tratate, acorduri şi convenţii, un stat îşi asumă anumite obligaţii a căror nesocotire atrage pe seama sa anumite sancţiuni prevăzute în documentele respective. Nu se poate vorbi în acest caz de o ştirbire a suveranităţii statului în cauză, deoarece semnarea de către acesta a unui document internaţional care cuprinde drepturi şi obligaţii, se face din proprie voinţă statală, tratatele reprezentând acordul de voinţă al unor state suverane. Acest acord poate să cuprindă şi clauze care îi afectează suveranitatea, dar prin semnarea sa, statul respectiv îşi asumă în mod voit îndeplinirea obligaţiilor respective. Sunt Constituţii care prevăd expres că statele pot să admită *a priori* limitarea propriei suveranităţi. Dreptul internaţional a consacrat cu valoare de principiu norma ca statele să-şi îndeplinească întocmai şi cu bună-credinţă obligaţiile ce le revin din acordurile, convenţiile şi tratatele la care sunt parte. Această normă recunoscută şi admisă într-o manieră generală de state, poartă denumirea de *pacta sunt servanda*.

4 În concordanţă cu această regulă, Adunarea Constituantă a prevăzut în art. 11 alin. (1) că statul român se obligă să îndeplinească întocmai şi cu bună-credinţă obligaţiile ce îi revin din tratatele la care este parte. Acest lucru înseamnă că principiul *pacta sunt servanda* a fost ridicat la rangul de reglementare constituţională, toate autorităţile publice fiind obligate prin Constituţie să întreprindă, potrivit competenţelor lor, toate măsurile necesare pentru îndeplinirea obligaţiilor ce le revin din tratatele respectiv.

5 Textul constituţional ridică şi o altă problemă, şi anume, cea referitoare la aplicabilitatea în ordinea juridică naţională a normelor convenite de state prin acordul lor formal de voinţă statală. Cu alte cuvinte, este vorba de raportul între dreptul internaţional şi dreptul intern. Doctrina a sintetizat aici două concepţii referitoare la acest raport. Pe de-o parte, se susţine ca statele fiind suverane, trebuie să convertească norme ale dreptului internaţional în reguli de drept naţional, pentru că numai astfel o normă internaţională se poate aplica în dreptul intern. Este vorba aici de o transpunere printr-o procedură legislativă naţională, a unor dispoziţii cuprinse într-un document internaţional convenit de state. Pe de altă parte, se susţine că dreptul internaţional (principiile şi normele concrete stabilite de state în raporturile lor suverane) este de imediată şi directă aplicabilitate în sistemul juridic naţional, fără să mai fie nevoie de intervenţia statului, dator şi potrivit principiului *pacta sunt servanda* să se achite imediat de obligaţiile internaţionale ce îi incumbă, ca semnatar al unui tratat. În practica internaţională se recurge la ambele metode.

6 Prin urmare, dreptului internaţional îi este recunoscută o supremaţie în raporturile acestuia cu dreptul intern[1]. Convenţia de la Viena privind dreptul tratatelor între state, încheiată în 1969 prevede, în acest sens în art. 27, că un stat parte la acest tratat nu poate invoca dispoziţiile dreptului său intern pentru a justifica neexecutarea unui tratat[2].

[1] *A. Bolintineanu, A. Năstase, B. Aurescu*, op. cit., p. 14.

[2] *A. Năstase, B. Aurescu*, Drept internaţional contemporan. Texte esenţiale, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2000, p. 146.

Suveranitatea unui stat este o noţiune cu semnificaţii multiple, care includ, între altele, şi sensibilităţi naţionale, militare, economice etc. Tocmai de aceea, nu este suficient să se susţină numai la nivel doctrinar una sau alta dintre modalităţile aplicării dreptului internaţional în ordinea juridică naţională a statelor. Posibilitatea transpunerii normei internaţionale în dreptul intern trebuie prevăzută expres în Constituţie, aşa cum fac, de altfel, constituţiile moderne. Mai mult chiar, Constituţia Germaniei federale prevede în art. 100 alin. (2) că dacă în cursul unui litigiu există îndoieli asupra chestiunii de a şti dacă o regulă de drept internaţional public face parte integrantă din dreptul federal şi dacă ea creează în mod nemijlocit drepturi şi obligaţii pentru indivizi, tribunalul trebuie să supună chestiunea deciziei Tribunalului Constituţional Federal.

Întrucât dreptul internaţional public se poate prezenta sub o formă cutumiară sau 7
convenţională, aplicabilitatea lui în dreptul intern este diferită. Art. 10 din Constituţie se referă şi la dreptul internaţional cutumiar general, în formula „norme general admise de dreptul internaţional"[1]. Art. 11 din Constituţie se referă explicit la dreptul internaţional convenţional, adică la tratate internaţionale. Acestea sunt opozabile statului român în măsura în care acesta le ratifică. Astfel de tratate trebuie transpuse în dreptul intern printr-o lege adoptată de Parlament. În literatura de specialitate s-a arătat că din punct de vedere material sau substanţial, doar dreptul internaţional convenţional ar putea întruni calităţile necesare de precizie pentru a avea aplicabilitate directă în dreptul intern[2].

§2. Ridicarea principiului internaţional al bunei-credinţe la nivel constituţional

Principiul îndeplinirii cu bună-credinţă a obligaţiilor asumate prin semnarea unui tratat 8
a fost consacrat ca principiu de drept internaţional în art. 2 al Cartei ONU adoptată în 1945. Principiul exista însă cu mult timp înainte ca o normă de cutumă constituţională recunoscută în mod general de state. Acest principiu s-a format prin repetare continuă în practica statelor, care îi recunoşteau, astfel, valoarea şi îl acceptau ca o obligaţie liber asumată. Perenitatea lui se explică prin lipsa unor sancţiuni eficiente în dreptul internaţional, care să asigure statele semnatare ale unui tratat, că niciunul dintre ele nu se va eschiva de la executarea acestuia. În lipsa unor astfel de garanţii, îndeplinirea cu bună-credinţă a clauzelor contractate de statele părţi ale tratatului, rămânea singura posibilitate pentru respectarea tratatului. Buna-credinţă (*bona fide*) s-a conturat astfel ca un principiu al relaţiilor internaţionale pe cale cutumiară, devenind prin repetare continuă şi îndelungată, o normă de *jus cogens*, fiind astfel recunoscută şi acceptată de state. Convenţia de la Viena privind dreptul tratatelor a reconfirmat-o şi i-a conferit o reglementare de ansamblu. Art. 31 din Convenţie prevede că un tratat trebuie să fie interpretat cu bună-credinţă potrivit sensului obişnuit ce urmează a fi atribuit termenilor tratatului în contextul lor şi în lumina obiectului şi scopului său. Declaraţia asupra principiilor dreptului internaţional privind relaţiile prieteneşti şi cooperarea dintre state, conform Cartei Naţiunilor Unite conferă acestui principiu o importanţă deosebită, precizând, între altele, că îndeplinirea cu bună-credinţă de către satele membre ale ONU a obligaţiilor asumate în conformitate cu Carta, este de cea mai mare importanţă pentru menţinerea păcii şi securităţii internaţionale şi pentru realizarea celorlalte obiective ale Naţiunilor Unite.

[1] *A. Bolintineanu, A. Năstase, B. Aurescu*, op. cit., p. 15.
[2] Ibidem.

9 Se poate pune întrebarea care a fost raţiunea consacrării acestui principiu de drept internaţional în Constituţie? Ca stat membru al ONU, România nu a abdicat niciodată de la obligaţiile sale asumate prin tratate sau alte convenţii internaţionale. Ca atare, Adunarea Constituantă nu ar fi avut motive speciale să facă un gest reparatoriu, la nivel constituţional, consacrând acest principiu. La pct. 15 din Tezele pentru Titlul I din Constituţie, se precizează că „Statul român se obligă să-şi respecte întocmai angajamentele sale internaţionale şi să execute cu bună-credinţă la care este parte". Era nevoie de acest text, în condiţiile în care în România se schimbase regimul politic, ceea ce atrăgea după sine un ansamblu de angajamente luate de statul român prin tratate internaţionale încheiate în perioada anterioară. Era şi un semnal dat comunităţii internaţionale că şi în viitor, România îşi va respecta obligaţiile internaţionale asumate. De altfel, raportorul Comisiei pentru elaborarea proiectului de Constituţie pentru acest capitol din Teze a menţionat în Adunarea Constituantă următoarele: „Ca un element organic integrat în ambianţa internaţională, prin enunţurile preconizate cu valoare de principii fundamentale, România îşi mărturiseşte vocaţia ei pacifistă şi umanistă, precum şi certitudinea angajamentelor ei internaţionale"[1].

10 Obligaţia de respectare cu bună-credinţă a tratatelor internaţionale este astfel, nu numai o obligaţie de drept internaţional public a statului român faţă de ceilalţi semnatari ai tratatului, ci şi o obligaţie de drept constituţional ce revine tuturor autorităţilor implicate în executarea unui astfel de tratat internaţional. Adunarea Constituantă, însă, a ridicat buna-credinţă, ca un principiu juridic general, la nivel constituţional prevăzând în art. 57 din Constituţie că cetăţenii români, cetăţenii străini şi apatrizii trebuie să-şi exercite drepturile şi libertăţile constituţionale cu bună-credinţă, fără să încalce drepturile şi libertăţile celorlalţi. Într-o interpretare sistematică a textelor constituţionale, se impune concluzia că în concepţia normativă a Adunării Constituante, principiul bunei-credinţe (*bona fide*) este deopotrivă opozabil şi autorităţilor publice în raporturile pe care acestea le au cu fiecare cetăţean român şi persoană aflată la un moment dat pe teritoriul României. Principiul bunei-credinţe devine astfel un principiu constituţional general, aplicabil deopotrivă şi în mod egal atât guvernanţilor, cât şi celor guvernaţi.

§3. Internalizarea în ordinea juridică a statului român a tratatelor internaţionale ratificate de Parlament

A. Noţiunea de tratat internaţional

11 În literatura de specialitate se apreciază că **tratatul internaţional** reprezintă un izvor principal al dreptului internaţional public şi este cel mai important în reglementarea relaţiilor dintre subiectele dreptului internaţional[2]. În preambulul Convenţiei de la Viena privind dreptul tratatelor, se apreciază că ele au un rol fundamental în istoria relaţiilor internaţionale şi că sunt un mijloc de dezvoltare a cooperării paşnice între naţiuni, oricare ar fi regimurile lor constituţionale şi sociale. Potrivit art. 2 din Convenţie, prin expresia „tratat" se înţelege un acord internaţional încheiat în scris între state şi guvernat de dreptul internaţional, fie că este consemnat într-un instrument unic, fie în două sau mai multe

[1] Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 64.

[2] *S. Scăunaş*, Drept internaţional public, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 51.

instrumente conexe şi oricare ar fi denumirea sa particulară[1]. Legea nr. 590/2003 privind tratatele precizează că prin tratat se înţelege actul juridic, indiferent de denumire sau de formă, care consemnează în scris un acord la nivel de stat, la nivel guvernamental sau la nivel departamental, având scopul de a crea, de a modifica ori de a stinge drepturi şi obligaţii juridice sau de altă natură, guvernat de dreptul internaţional public şi consemnat într-un instrument unic ori în două sau mai multe instrumente conexe. În practica internaţională pot încheia tratate, în sensul celor precizate în textul menţionat, nu numai statele suverane, ci şi organizaţii internaţionale cu alte organizaţii similare sau cu alte state. Este important de precizat că tratatele internaţionale trebuie să fie conforme cu celelalte principii şi norme general admise în dreptul internaţional, adică să fie licite. Nu contează caracterul lor public sau secret. Important este ca statele părţi la tratat să respecte prin conţinutul său principiile dreptului internaţional şi să nu îşi propună scopuri ilicite. Convenţia de la Viena din 1969 prevede în art. 53 că este nul orice tratat care, în momentul încheierii sale este în conflict cu o normă imperativă a dreptului internaţional general. Tratatele pot fi bilaterale sau multilaterale.

B. Procedura legală a ratificării tratatelor internaţionale

În ceea ce priveşte **instituţia ratificării**, aceasta este o procedură legală prin care 12
Parlamentul României îşi exprimă voinţa politică cu privire la actul supus ratificării. Legea nr. 590/2003 privind tratatele defineşte ratificarea ca modalitatea de exprimare a consimţământului de a deveni parte la un tratat care a fost semnat de partea română, prin adoptarea unei legi de ratificare de către Parlament, sau, în condiţiile legii, prin ordonanţă de urgenţă a Guvernului. Ratificarea echivalează cu acordul Parlamentului în ceea ce priveşte încheierea, semnarea ori aderarea la tratatul respectiv. În acelaşi timp, se conferă actului respectiv obligativitate în spaţiul naţional.

Intervenţia Parlamentului pentru ratificarea anumitor acte internaţionale este necesară 13
întrucât acestea nu pot fi integrate în sistemul de drept decât prin intermediul legii[2]. În ceea ce priveşte tratatele, acestea pot fi încheiate fie de Preşedintele României, fie la nivelul Guvernului. Art. 91 alin. (1) din Constituţie prevede că Preşedintele încheie tratate internaţionale în numele României, negociate de Guvern, şi le supune spre ratificare Parlamentului, într-un termen rezonabil. Textul constituţional se referă la termenul de „tratate" ca la o categorie generică de acte internaţionale (convenţii, acorduri pacte, acorduri ş.a.).

---

[1] În doctrină, tratatul este definit ca un acord încheiat în scris între subiectele de drept internaţional (fie special între state, state şi organizaţii internaţionale sau între organizaţii internaţionale şi guvernat de dreptul internaţional, încheiat în scopul de a produce efecte juridice şi consemnat într-un instrument unic sau în două sau mai multe instrumente conexe, oricum ar fi denumirea sa; a se vedea *A. Bolintineanu, A. Năstase, B. Aurescu*, op. cit., p. 23. Într-o altă definiţie, tratatul internaţional este considerat a fi o înţelegere încheiată între două sau mai multe state, prin care se determină drepturile şi obligaţiile lor reciproce şi se stabilesc norme de conduită pe care ele se obligă să le respecte (a se vedea *Union academique internationale*, Dictionnaire de la terminologie internationale, Sirey, Paris, 1960, p. 607). Pentru o prezentare largă a noţiunii de tratat internaţional, a se vedea *I.M. Anghel*, Dreptul tratatelor, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1993, p. 3-18.

[2] Procedura ratificării face obiectul Legii nr. 590/2003 privind tratatele, republicată (M.Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2004).

14 O problemă interesantă pusă în literatura de specialitate este dacă toate tratatele încheiate de Președinte, ca urmare a prerogativelor conferite prin art. 91 alin. (1) din Constituție, sunt supuse ratificării de către Parlament[1]. O asemenea problemă apare firesc deoarece, față de enunțul general al art. 91 alin. (1) din Constituție, Legea nr. 590/2003 prevede expres ce acte internaționale urmează să fie supuse ratificării Parlamentului. Art. 19 din legea menționată prevede în acest sens, că se supun Parlamentului spre ratificare prin lege următoarele categorii de tratate:

a) tratatele la nivel de stat, oricare ar fi domeniul de reglementare al acestora;

b) tratatele la nivel guvernamental care se referă la cooperarea politică sau care implică angajamente cu caracter politic;

c) tratatele la nivel guvernamental care se referă la cooperarea cu caracter militar;

d) tratatele la nivel guvernamental care se referă la teritoriul de stat, inclusiv regimul juridic al frontierei de stat, precum și la zonele asupra cărora România exercită drepturi suverane și jurisdicție;

e) tratatele la nivel guvernamental care se referă la statutul persoanelor, drepturile și libertățile fundamentale ale omului;

f) tratatele la nivel guvernamental care se referă la participarea în calitate de membru la organizații internaționale interguvernamentale;

g) tratatele la nivel guvernamental care se referă la asumarea unui angajament financiar care ar impune sarcini suplimentare la bugetul de stat;

h) tratatele la nivel guvernamental ale căror dispoziții fac necesară, pentru aplicare, adoptarea unor noi dispoziții normative având forță juridică de lege ori a unor legi noi sau amendarea legilor în vigoare și cele care prevăd în mod expres cerința ratificării lor.

15 Potrivit art. 19 alin. (2) din Legea nr. 590/2003, tratatele menționate nu se ratifică prin ordonanțe ale Guvernului. Legea nr. 590/2003 prevede, totodată, că tratatele semnate la nivel guvernamental care nu intră sub incidența prevederilor referitoare la ratificarea parlamentară, precum și tratatele semnate la nivel departamental sunt supuse Guvernului spre aprobare prin hotărâre. În sensul Legii tratatelor, aprobarea este modalitatea de exprimare a consimțământului de a deveni parte la un tratat care a fost de partea română, prin adoptarea unei hotărâri de aprobare de către Guvern.

16 În ceea ce privește ratificarea, aceasta ar trebui să fie, după părerea noastră, de competența exclusivă a Parlamentului. Nicio altă autoritate publică nu ar trebui să fie competentă să ratifice sau să accepte actele internaționale prevăzute de Legea nr. 590/2003. Se înțelege că Parlamentul nu poate delega Guvernului „puterea" sa de ratificare. Dacă s-ar admite această posibilitate, ar însemna să acceptăm ipotetic că Guvernul ar fi învestit printr-o lege de abilitare să ratifice un act internațional încheiat de Președintele României. Cu toate acestea, în practică s-a admis că în cazuri de urgență bine justificate, că tratatele la nivel guvernamental pot fi ratificate prin ordonanță de urgență, dacă Guvernul aduce suficiente dovezi privind urgența ratificării și că întârzierea acesteia, datorită procedurii legislative de ratificare relativ îndelungate, ar putea afecta un interes public. De altfel, această soluție a și fost legiferată prin art. 19 alin. (3) coroborat cu art. 22 alin. (2) din Legea nr. 590/2003. Într-o asemenea ipoteză, Guvernul trebuie, după părerea noastră, să obțină aprobarea

[1] *I. Deleanu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat, vol. II, Ed. Nova, București, 1996, p. 23.

expresă a Preşedintelui României pentru ratificarea tratatului respectiv printr-o ordonanţă de urgenţă. Această soluţie nu este însă prevăzută expres nici în Constituţie, nici în Legea nr. 590/2003.

În conformitate cu procedura constituţională şi legală în materie, Preşedintele României, 17
în calitate de reprezentant al statului român, supune Parlamentului spre ratificare tratatul internaţional negociat de Guvern. Sesizarea Parlamentului de către Preşedintele României se va face prin decret prezidenţial, care va fi publicat de îndată în Monitorul Oficial, urmând ca ulterior, tratatul internaţional să fie inclus în procedura de ratificare. Ca ipoteză, dacă Guvernul ar sesiza Parlamentul solicitând ratificarea unui tratat din categoria celor semnate de şeful statului, iar forul legislativ l-ar ratifica în lipsa decretului prezidenţial de supunere a sa spre ratificare Parlamentului, ratificarea ar fi neconstituţională. Aceasta deoarece competenţa de a sesiza, în această materie, Parlamentul aparţine în exclusivitate Preşedintelui României. Condiţia de sesizare a forului legislativ de către şeful statului este o condiţie de constituţionalitate a ratificării, neîntrunirea ei neputând fi acoperită, din punct de vedere neconstituţional, nici măcar de promulgarea legii de ratificare a tratatului în cauză.

În cursul ratificării unui act internaţional se poate constata că actul respectiv contravine 18
unor dispoziţii constituţionale. Într-o asemenea situaţie, ratificarea este posibilă numai după revizuirea Constituţiei. Evident, este de preferat în acest caz, ca la încheierea sau semnarea actului internaţional neconform Constituţiei să se facă rezerve.

Deşi Legea nr. 590/2003 nu o spune, considerăm, alături de alţi autori, că dacă actul 19
supus ratificării cuprinde clauze care sunt de domeniul legilor organice, procedura ratificării ar urma să fie aceeaşi cu cea folosită pentru adoptarea legilor organice[1)].

Legea nr. 590/2003 prevede că actul normativ de ratificare, aprobare, aderare sau 20
acceptare a unui tratat multilateral poate cuprinde articole conţinând rezerve şi declaraţii ale părţii române, care se fac cu respectarea strictă a prevederilor tratatului respectiv. În cazul acelor tratate ale căror dispoziţii implică modificarea sau completarea unor acte normative, actul de ratificare va include prevederi exprese prin care se modifică sau se completează dispoziţiile legale respective. Dacă tratatul conţine prevederi care implică adoptarea unor dispoziţii normative interne, actul de ratificare (lege sau hotărâre a Guvernului) va include norme detaliate de natură să permită aplicarea tratatului.

Mai trebuie subliniat că procedura legislativă de adoptare a legilor de ratificare a 21
tratatelor internaţionale diferă întrucâtva de procedura legislativă obişnuită. Deosebirea priveşte extinderea, ca regulă generală, a „puterii" de amendare, conferită de regulamentele Camerelor legislative şi reprezentanţilor Guvernului. Ca atare, textul proiectului de lege privind ratificarea unor tratate internaţionale nu poate fi amendat, decât pentru îndreptarea unor erori tehnico-legislative sau de traducere. Este vorba de amendamente esenţialmente formale, tehnice, care nu privesc nici scopul legii ca atare, nici conţinutul actului supus ratificării.

Ratificarea tratatelor încheiate în numele României, se consemnează în instrumentele de 22
ratificare semnate de Preşedintele României, învestite cu sigiliul statului şi contrasemnate

---

[1)] A se vedea, în acest sens, şi *I. Muraru, M. Constantinescu*, Ordonanţa guvernamentală. Doctrină şi jurisprudenţă, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 54.

de ministrul afacerilor externe. Practica constituțională a integrării dreptului internațional în legislația internă nu este unică pentru România. Ea a fost preluată din alte constituții[1].

§4. O soluție juridică pentru asigurarea supremației Constituției în raport cu tratatele care conțin dispoziții contrare Legii fundamentale

23 Cu prilejul revizuirii Constituției din 2003, art. 11 a fost completat cu un text nou [alin. (3)], propus de PNL, potrivit căruia, în cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte ar cuprinde dispoziții contrare Legii fundamentale, ratificarea sa poate avea loc numai după revizuirea acesteia. Art. 20 alin. (2) din textul Constituției adoptat de Adunarea Constituantă în 1991 consacrase deja prioritatea dispozițiilor cuprinse în tratatele internaționale privind drepturile omului asupra legilor interne. Într-un sens larg, în această categorie este cuprinsă și Constituția. În plus, Adunarea Constituantă derivată din 2003 adăugase în structura Legii fundamentale un Titlu nou consacrat integrării euroatlantice, care cuprindea și o dispoziție referitoare la prioritatea prevederilor din tratatele constitutive ale Uniunii Europene și a celorlalte dispoziții cu caracter obligatoriu asupra legilor române, dacă acestea cuprindeau prevederi contrare. A devenit, astfel, necesar să se introducă un filtru constituțional care să împiedice intrarea în ordinea juridică națională a unor prevederi cuprinse în tratate, dacă acestea contraveneau dispozițiilor Legii fundamentale. Scopul urmărit prin instituirea unui astfel de filtru era asigurarea supremației Constituției față orice normă juridică, inclusiv față de legislația comunitară ratificată de Parlament.

24 Pentru funcționarea filtrului constituțional, Adunarea Constituantă a completat art. 145 din textul Constituției votat în 1991, adăugând o nouă atribuție a Curții Constituționale. Curtea a căpătat, astfel, atribuția de a se pronunța asupra constituționalității tratatelor sau a altor acorduri internaționale, din inițiativă parlamentară. Dacă Curtea, astfel sesizată, ar constata conformitatea tratatului internațional, supus controlului de constituționalitate, cu dispozițiile Legii fundamentale, tratatul nu ar mai putea face ulterior obiectul unei excepții de neconstituționalitate. Adunarea Constituantă derivată ar fi putut opta și pentru o altă soluție, constând dintr-un control de constituționalitate al tratatelor *a priori*, mult mai eficient, întrucât s-ar fi asigurat blocarea intrării în dreptul intern a unor tratate internaționale care ar fi conținut dispoziții contrare Constituției. În decizia pronunțată în urma examinării propunerii legislative de revizuire a Constituției[2], Curtea a precizat că tratatele internaționale sunt, în principiu, un domeniu adecvat pentru procedura de control de constituționalitate și că este rezonabil ca aceasta să fie clarificată înainte de intrarea tratatelor în vigoare.

25 În privința tratatelor care se supun ratificării parlamentare, Legea nr. 590/2003 prevede că după convenirea sau adoptarea acestora, în orice etapă a încheierii lor, președinții Camerelor legislative pot solicita Curții Constituționale un aviz privind compatibilitatea prevederilor tratatelor cu dispozițiile cuprinse în Constituție. Același drept îl au și cel puțin 50 de deputați sau cel puțin 25 senatori. Constituționalitatea acestei dispoziții legale

[1] A se vedea: art. 10 alin. (2) din Constituția Spaniei din 1978 referitor la instrumentele internaționale privind drepturile omului ratificate de Spania; art. 8 din Constituția Portugaliei din 1976; art. 55 din Constituția Franței.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 148 din 16 aprilie 2003 (M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003).

[art. 40 alin. (1) din Legea nr. 590/2003] este discutabilă, întrucât Parlamentul nu are dreptul să extindă atribuţiile constituţionale ale Curţii printr-o lege specială. Tot discutabilă este conferirea unei forţe juridice decizionale avizului pe care Curtea ar urma să-l dea după examinarea constituţionalităţii tratatului respectiv. Nu extindem analiza art. 40 din Legea nr. 590/2003, întrucât acest text legal contravine Constituţiei.

Art. 12. Simboluri naţionale

(1) Drapelul României este tricolor; culorile sunt aşezate vertical, în ordinea următoare începând de la lance: albastru, galben, roşu.

(2) Ziua naţională a României este 1 Decembrie.

(3) Imnul naţional al României este „Deşteaptă-te române".

(4) Stema ţării şi sigiliul statului sunt stabilite prin legi organice.

Corelaţii legislative: Legea nr. 10/1990 privind proclamarea zilei naţionale a României (M.Of. nr. 95 din 1 august 1990); Legea nr. 75/1994 privind arborarea drapelului României, intonarea imnului naţional şi folosirea sigiliilor cu stema României de către autorităţile şi instituţiile publice (M.Of. nr. 237 din 26 august 1994); Legea nr. 99/1998 pentru proclamarea Zilei imnului naţional al României (M.Of. nr. 198 din 28 mai 1998); Legea nr. 102/1992 privind stema ţării şi sigiliul statului (M.Of. nr. 236 din 24 septembrie 1992); H.G. nr. 687/1993 privind folosirea şi expunerea stemei României (M.Of. nr. 295 din 17 decembrie 1993).

Comentariu

Sumar

§1. Conceptul de simbol naţional şi rolul său în definirea identităţii statale 227
§2. Drapelul României 229
§3. Ziua naţională 231
§4. Imnul naţional 231
§5. Semnificaţiile juridice ale stemei ţării şi sigiliului statului român 232

§1. Conceptul de simbol naţional şi rolul său în definirea identităţii statale

Conceptul de simbol naţional este legat, deopotrivă, de simbolistica puterii şi de identitatea naţională a unei comunităţi sociale, organizată pe criterii politice pe un anumit teritoriu, asupra căreia un grup de guvernanţi, legitimaţi prin consimţământul liber exprimat al fiecărui membru al comunităţii, exercită prerogative de comandă şi autoritate. Când ne referim aici la simbolistica puterii nu avem în vedere puterea poporului (puterea politică) ca atare sau suveranitatea, întrucât aceasta este neuniformă, dezordonată, confuză şi nu se poate exprima unitar decât dacă cineva o organizează în anumite forme care articulează interese particulare convertite în interese generale şi apărate în mod obligatoriu de stat. Din acest moment, puterea capătă caracter de putere de stat şi se exercită prin puteri instituite prin Constituţie şi celelalte legi. Între aceste puteri şi forma lor agregată (statul), pe de-o parte şi cetăţenii statului pe de altă parte, se încheagă legături puternice, de apartenenţă reciprocă, exprimate, între altele, şi în anumite simboluri pe care le denumim naţionale, deoarece se referă la parcursul istoric al unei naţiuni, privită în procesualitatea ei evolutivă. Aceste simboluri definesc deopotrivă statul şi naţiunea şi au o funcţie distinctivă, de identificare atât a statului, cât şi a naţiunii ca entitate inconfundabilă. Simbolurile naţionale 1

sunt elaborate pentru a fi percepute ca reprezentări imagistice ale ideii şi forţei statului, ca şi a evoluţiei naţiunii. Simbolurile naţionale evocă istoria neîntreruptă a unei naţiuni pentru organizarea sa politică în stat, victoriile acesteia obţinute asupra celor care au agresat-o, idealurile sale etc. Simbolurile naţionale, îndeosebi, cele care au o mare încărcătură politică şi identitară din punct de vedere etnic, au o importanţă şi pondere deosebită în păstrarea şi întărirea coeziunii neamului şi a instituţiilor sale politice. Simbolurile întreţin, stimulează şi amplifică sentimentele de mândrie naţională şi de patriotism ale cetăţenilor unui stat. Fiecare dintre membrii comunităţii de cetăţeni se regăseşte pe sine în simbolurile naţionale.

2 **Simbolurile naţionale** au o funcţie esenţială de reprezentare a statului ca atare, mai ales că statul nu este o entitate cognoscibilă senzorial de membrii societăţii, ci un agregat abstract, fără personalitate, care nu intră în raporturi cu indivizii, decât prin instituţii sau organisme ale sale. Legătura permanentă între stat şi cetăţenii săi se produce, între altele, şi prin simbolurile naţionale, acestea având rolul de a păstra şi întreţine în permanenţă la nivelul conştiinţei sociale şi individuale, raporturile statului cu proprii cetăţeni, precum şi cu alte entităţi asemănătoare. Statul se exprimă, astfel, în simboluri, pentru cetăţean, de pildă, drapelul naţional însemnând ideea de patrie. Cetăţeanului i se transmite prin acest simbol naţional, ideea că este ocrotit de stat, apărat de armată, dar şi că are obligaţia să-şi apere ţara cu preţul vieţii sale. Nu este obligatoriu ca simbolurile să rămână neschimbate, deoarece însăşi statul şi naţiunea se află într-o dinamică aparte. Pe parcursul istoriei, se poate renunţa la unele simboluri sau acestea pot fi modificate, cum este posibil ca simboluri naţionale să fie revitalizate şi impuse într-un nou circuit identitar. Este cunoscut că simbolurile naţionale au potenţial de comunicare a fizionomiei etnice şi politice a unui popor, precum şi a aspiraţiilor şi idealurilor sale cele mai generale. Ele au valoare identitară pentru originea şi caracterele statului şi ale naţiunii în evoluţia lor istorică.

3 Simbolurile naţionale au, aşadar, rolul de a defini **identitatea statală** sub toate formele acesteia. Aşa cum scria profesorul Paul Negulescu în comentariile făcute Constituţiei din 1938, „culorile unei ţări constituiesc semnul său distinctiv. În special, ele se aplică pe drapele şi, din această cauză, culorile unei ţări înseamnă drapelul său. Aşa bunăoară, când se zice tricolorul României însemnează drapelul României, drapelul simbolizând ţara”[1].

4 Importanţa simbolurilor naţionale face ca acestea să capete o reglementare la nivel constituţional, întrucât ele au o legătură intrinsecă cu exercitarea suveranităţii. Acesta este motivul pentru care constituţiile conţin referiri la simbolurile naţionale ale statului şi ale naţiunii respective. Ridicarea la rang constituţional a simbolurilor naţionale are o triplă semnificaţie: una istorică, de recunoaştere şi apreciere a valorilor fundamentale politice pe care s-a bazat procesul de statalizare; una de recunoştinţă pentru generaţiile care au contribuit în mod esenţial la păstrarea şi apărarea fiinţei naţionale; una legală, de impunere formală în cultura politică şi conştiinţa civică a simbolurilor respective, constând în apărarea cu instrumente juridice a acestora.

5 Problematica simbolurilor naţionale nu se examinează doar din punct de vedere juridic, ele având evidente semnificaţii în planul psihologiei politice şi sociale, al antropologiei, precum şi al unor ştiinţe particulare, cum este heraldica, de pildă. Aşa se explică că ele sunt

[1] *P. Negulescu*, Principiile fundamentale ale Constituţiei din 27 februarie 1938, Atelierele Zanet Corlăţeanu, Bucureşti, 1939, p. 234.

reflectate nu numai la nivel constituţional, ci şi la nivel artistic, al literaturii, folclorului popular, artei plastice etc.

Prima Constituţie pământeană a României, Constituţia de la 1866, a prevăzut în art. 123 următorul text: „Culorile României urmează a fi: Albastru, Galben şi Roşu". Proiectul de Constituţie întocmit de Consiliul de Stat în 1866 şi aprobat în Guvern, care a fost înaintat Adunării Constituante la 1 mai 1866 spre dezbatere şi adoptare, prevedea aceleaşi culori dispuse în aceeaşi ordine pentru drapelul naţional, dar nu al României, ci al Principatelor Unite. Mai târziu, constituţiile socialiste au avut referiri exprese la stema, sigiliul şi drapelul de stat. 6

Constituţia din 1991, revizuită, reglementează în art. 12 următoarele simboluri naţionale: drapelul României, stema ţării, sigiliul statului, precum şi ziua naţională şi imnul naţional. 7

§2. Drapelul României

Drapelul de stat a fost definit ca fiind semnul simbolic, distinctiv al statului, a cărui descriere se face pe cale legislativă, de regulă în Constituţie[1]. Drapelele naţionale au ca origine, steaguri şi drapele militare ale diferitelor unităţi de luptă, indiferent de mărimea şi arma acestora. Ele erau păstrate cu sfinţenie şi însoţeau trupa în campaniile militare ale acesteia. Pierderea steagului de luptă atrăgea după sine desfiinţarea unităţii sau a corpului militar respectiv, aceasta fiind şi o formă de dispreţ naţional, faţă de militarii în cauză. 8

Steagul sau **drapelul naţional** este simbolul suveranităţii statului asupra teritoriului naţional. El fiind de origine militară a avut şi are rolul de a oferi luptătorilor un semn de recunoaştere şi un punct unde să se poată concentra[2]. Pentru o armată, steagul este simbolul fiinţei sale, simbol către care se îndreaptă aspiraţiunile tuturor celor luptă, adunaţi în jurul lui. El are un caracter aproape sacru. De aceea, jurământul de credinţă al armatei se depune pe steag. Şi cei ce-l poartă sunt datori să-şi dea sângele şi viaţa pentru apărarea lui[3]. În tradiţia militară a poporului nostru, steagul de luptă are o vechime considerabilă, fiind folosit chiar din momentul formării unei armate. 9

Steagul dac consta dintr-o bucată de pânză pătrată, colorată diferit, având franjuri pe margine şi care era fixată în vârful unei sulițe. Pe suprafaţa sa, era cusut ca o emblemă, un şarpe[4]. Armata mai avea un stindard, care reprezenta un balaur cu cap de lup, având botul larg deschis pentru a i se vedea colţii şi limba, iar gâtul acestuia era înfipt într-o prăjină. Capul balaurului fiind confecţionat din bronz sau din argint, stindardul dac făcea să scoată un şuierat puternic, când vântul pătrundea prin botul lupului[5]. 10

Regulamentele Organice au stabilit culorile steagului fiecărui principat. În Regulamentul Organic al Valahiei steagul acesteia avea două culori: albastru şi galben. Pentru Moldova, Regulamentul Organic al acesteia a fixat pentru steag culorile: albastru şi roşu. Tradiţional, steagul mare al oştirii muntene avea culoarea albă. În Moldova predomina culoarea roşie. Din perioada Regulamentelor Organice încep să se contureze culorile tricolorului, care va 11

---

[1] Dicţionar politic, Ed. Politică, Bucureşti, 1975, p. 213.

[2] *A. Velcu*, Steagurile României, în lucrarea Enciclopedia României. vol. I, Asociaţia Ştiinţifică pentru Enciclopedia României, Bucureşti, 1938, p. 73.

[3] Ibidem.

[4] Ibidem.

[5] Ibidem.

deveni tradițional. Din 1834, steagul Munteniei va avea culorile: roșu, galben și albastru, pe când Moldova, va păstra cele două culori până în timpul domnitorului Cuza[1]. Convenția de la Paris din 1858 a prevăzut în art. 45 că „oștirile ambelor țări vor păstra steagurile lor actuale; dar aceste steaguri vor purta în viitor o banderolă de culoare albastră, conform modelului alăturat la prezenta convenție".

12 Constituția din 1866 a prevăzut în art. 123 cele trei culori în ordinea următoare: albastru, galben, roșu. Chiar înainte de adoptarea Constituției din 1866 se luase hotărârea consacrării tricolorului ca simbol național, printr-o normă de drept constituțional. Această hotărâre a fost transpusă în trei proiecte constituționale:

a) proiectul de constituție elaborat și votat de Comisia Centrală de la 9/21 octombrie 1859 prevedea în art. 135 următorul text: „Culorile Principatelor Unite urmează a fi: albastru, galben și roșu"[2].

b) proiectul întocmit de Consiliul de Stat după abdicarea domnitorului Alexandru Ioan Cuza din însărcinarea Locotenenței Domnești a preluat identic textul din art. 106 al proiectului de Constituție votat de Comisia Centrală din 1859[3].

c) proiectul de Constituție elaborat de Consiliul de Stat și modificat de Comitetul delegaților desemnat de Adunarea Constituantă din 1866 a prevăzut la art. 124 textul: „culorile României sunt: albastru, galben și roșu, și, ca arme: acvila României cu coroana pe cap, cu crucea în cioc purtând pe piept zimbru cu stea în frunte, înconjurat de delfini și cu deviza: Nimic fără Dumnezeu"[4]. În Decretul din 26 martie 1863 și, respectiv, Legea din 11 martie 1872 se prevede că „Drapelul Domnitorului ca și acel al armatei vor avea dispuse culorile naționale în modul următor: albastru perpendicular și alături cu hampa, galbenul la mijloc, roșu la margine flotând. În mijloc vor fi armele țării". Legea din 11 martie 1872 a prevăzut, de asemenea, în art. 4 că în armele țării, pe o eșarfă albastră, va fi scrisă deviza familiei regale: *Nihil sine Deo*[5].

13 Constituția din 1923 a păstrat, desigur, tricolorul, devenit acum tradițional, dar a fixat dispunerea culorilor în plan vertical. Constituția din 1938 nu a adus nicio modificare reglementării constituționale anterioare. Profesorul Paul Negulescu ne spune că în știința heraldică, cele trei culori au o semnificație precisă. Albastru sau azur înseamnă dreptate, cinste, frumusețe, bună reputație; galben sau aur înseamnă credință, forță, statornicie și bogăție; roșu înseamnă curaj, vitejie[6].

14 Constituția din 1948 a păstrat în art. 101 tricolorul cu așezarea culorilor în plan vertical, pe culoarea galben fiind așezată stema țării reprezentând munții împăduriți, deasupra cărora se ridică soarele. În mijloc se află o sondă, iar în jurul stemei o coroană din spice de grâu (art. 99). Același text s-a menținut și în Constituția din 1952, dar configurația stemei (dispusă tot pe culoarea galben) s-a schimbat: stema reprezenta munți împăduriți, deasupra cărora se

---

[1] Idem, p. 81.

[2] Proiectul rămas în acest stadiu a fost publicat în 1861 de Mihail Kogălniceanu (a se vedea *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991, ed. 2, op. cit., p. 348).

[3] Idem, p. 413.

[4] Dezbaterile Adunării Constituante din anul 1866 asupra Constituțiunii și Legei electorale, Tipografia Statului, București, 1883, p. 46.

[5] *G. Alexianu*, Principii de drept constituțional, op. cit., p. 166.

[6] *P. Negulescu*, op. cit., p. 235.

ridică soarele. În partea stângă a stemei se află o sondă. Stema este încadrată de o cunună de spice de grâu. În partea de sus a stemei se află o stea cu cinci colţuri. În partea de jos a stemei, spicele sunt înfăşurate într-o panglică tricoloră pe care sunt înscrise literele R.P.R. Constituţia din 1965 a modificat stema ţării din nou, precizând, în plus faţă de cea din 1952, că pe panglica tricoloră pe este înscrisă denumirea ţării: „Republica Socialistă România".

Tezele pentru Titlul I din proiectul de Constituţie au prevăzut că „Drapelul României este tricolorul, având culorile aşezate vertical, în următoarea ordine, pornind de la lance: albastru, galben, roşu". Acest text, cu nesemnificative modificări redacţionale, a fost votat şi de Adunarea Constituantă. 15

Este o datorie de onoare a fiecărui cetăţean român de a respecta şi onora cu cinste şi gratitudine drapelul naţional pentru a-şi exprima astfel recunoştinţa pentru toţi cei care purtând drapelul de luptă al unităţilor militare s-au sacrificat pentru onoarea României şi apărarea integrităţii teritoriale a ţării şi a fiinţei naţionale. Pentru aceasta, Parlamentul României a adoptat Legea nr. 96/1998 privind proclamarea Zilei drapelului naţional[1]. 16

§3. Ziua naţională

Chiar înainte de aprobarea Constituţiei, Parlamentul a adoptat Legea nr. 10/1990, prin care Ziua naţională a României a fost stabilită la 1 Decembrie, ziua Marii Uniri, când populaţia românească din Transilvania, Banat şi Ţara Ungurească a hotărât printr-un vot plebiscitar să se unească cu Regatul român. Alături de actele plebiscitare de unire ale celorlalte provincii istorice locuite de români, Declaraţia de unire de la Alba-Iulia de la 1 Decembrie 1918, are semnificaţia profundă a unui simbol naţional, care marchează „Unirea într-un singur Stat a tuturor Românilor". 17

§4. Imnul naţional

Imnul naţional este un text însoţit de o piesă muzicală, consacrate pe o cale legală, care alături de celelalte simboluri naţionale exprimă în mod solemn sentimentul unităţii şi identităţii naţionale şi statale, suveranitatea şi personalitatea unui popor, ale unui stat[2]. 18

Imnul naţional al României este „Deşteaptă-te române" şi se intonează: 19

a) la festivităţile şi ceremoniile oficiale naţionale, precum şi la ceremoniile oficiale cu caracter internaţional;

b) la deschiderea şi închiderea emisiunilor staţiilor „Radio România" şi „Televiziunea Română", în interpretare vocală;

---

[1] Legea prevede, între altele, următoarele: Art. 1. (1) Se proclamă ziua de 26 iunie Ziua drapelului naţional. (2) Ziua drapelului naţional va fi marcată de către autorităţile publice şi de celelalte instituţii ale statului prin organizarea unor programe şi manifestări cultural-educative, cu caracter evocator sau ştiinţific, consacrate istoriei patriei, precum şi prin ceremonii militare specifice, organizate în cadrul unităţilor Ministerului Apărării Naţionale şi ale Ministerului de Interne. Art. 2. (1) Guvernul şi autorităţile administraţiei publice locale vor lua măsurile necesare pentru ca în această zi drapelul României să fie arborat, în conformitate cu prevederile Legii nr. 75/1994, şi pentru buna desfăşurare a acţiunilor prevăzute la art. 1 alin. (2). (2) În capitală şi în municipiile-reşedinţă de judeţ se vor organiza ceremoniale publice de înălţare a drapelului României, pe baza normelor convenite între prefecturi, primării şi comenduirile de garnizoană.

[2] Dicţionar politic, op. cit., p. 283.

c) cu prilejul vizitelor întreprinse în România de șefi de stat și de guvern;

d) în cadrul ceremoniilor militare, conform regulamentelor militare;

e) pe stadioane și alte baze sportive, cu ocazia desfășurării competițiilor sportive oficiale internaționale în care este reprezentată România;

f) la deschiderea fiecărei sesiuni a Camerelor Parlamentului;

g) la începutul programului zilnic în școlile primare și gimnaziale.

20 **Imnul național** al României poate fi intonat și la alte manifestări festive organizate în unități de învățământ sau alte instituții de cultură. Imnul național al României se intonează vocal și se publică oficial numai în limba română. Legea nr. 75/1994 prevede că imnul național al altor state se intonează cu prilejul vizitelor, festivităților și ceremoniilor oficiale cu caracter internațional, împreună cu imnul național al României, înaintea acestuia. Parlamentul a adoptat Legea nr. 99/1998 pentru proclamarea Zilei imnului național al României[1)].

§5. Semnificațiile juridice ale stemei țării și sigiliului statului român[2)]

21 **Stema** unui stat este un semn distinctiv care reprezintă elemente decorative cu valoare de simbol, care semnifică originea, fizionomia și caracteristicile principale ale unui stat.

[1)] Legea prevede următoarele: Art. 1. (1) Se proclamă ziua de 29 iulie Ziua imnului național al României – Deșteaptă-te, române, simbol al unității Revoluției Române din anul 1848. (2) Ziua imnului național al României va fi marcată de către autoritățile publice și celelalte instituții ale statului prin organizarea unor programe și manifestări cultural-educative cu caracter evocator și științific, în spiritul tradițiilor poporului român, precum și prin ceremonii militare specifice, organizate în cadrul unităților Ministerului Apărării Naționale și ale Ministerului de Interne. Art. 2. (1) Guvernul și autoritățile publice locale vor lua măsurile necesare pentru ca în această zi imnul național al României să fie intonat în conformitate cu prevederile Legii nr. 75/1994, precum și pentru buna desfășurare a acțiunilor prevăzute la art. 1 alin. (2). (2) În municipiul București și în municipiile-reședință de județ se vor organiza ceremoniale publice de intonare a imnului național al României și de înălțare a drapelului național, pe baza normelor convenite între prefecturi, primării și comenduirile de garnizoană.

[2)] În perioada în care România a avut o formă de guvernământ monarhică (1866-1947) regalitatea avea ca simbol al autorității sale supreme coroana regală, buzduganul, mantia regală și pavilionul regal. Coroana regală era cel mai important însemn al regalității, fiind purtată, de altfel, de către toți domnitorii români. Coroana simbolizează suveranitatea instituției monarhiei și este un element obligatoriu în ținuta oficială a unui monarh, fie că este purtată pe cap de acesta, fie că este așezată în imediata sa apropriere. Coroana regală a României a fost confecționată în 1881, cu prilejul încoronării regelui Carol I, din oțelul unui tun cucerit de armata română în războiul pentru independență din 1877. Buzduganul, ca însemn regal datează din timpul domniei regelui Ferdinand I, căruia acesta i-a fost dăruit de poporul român în 1920.

Acest însemn al puterii regale este un corespondent al sceptrului regal. Regii Carol I și Carol al II-lea nu au avut buzdugan, ci un baston de mareșal. Sceptrul nu a fost folosit de regii României. Mantia regală este un accesoriu vestimentar utilizat la încoronare de către monarh. Mantia a fost purtată la încoronare de către Ferdinand I. Pavilionul regal și cel al principelui moștenitor, este un drapel confecționat special pentru monarh și membrii familiei regale, care respectă rangul princiar al fiecărui membru al acesteia. Un alt însemn regal personalizat este cifra regală, care reprezintă inițiala numelui regelui și este folosită pentru marcarea obiectelor aparținându-i monarhului sau casei regale (a se vedea Enciclopedia României, op. cit., p. 83-84).

S-a spus că „Stema unui Stat este simbolul fiinţei sale istorice şi politice, dar ea exprimă adeseori şi realizarea unei idei sau a unor aspiraţii înalte, pe care Statul sau poporul respectiv le-a urmărit în cursul timpurilor”[1]. Stema unui stat exprimă autoritatea statului, chiar existenţa acestuia. De aceea, stema statului este imprimată pe înscrisuri oficiale, pe monede etc. Prin voinţa Guvernantului, forma stemei, elementele de simbol naţional pe care le conţine pot fi schimbate, aceasta fiind o problemă de oportunitate politică. Din acest punct de vedere, se poate face o ierarhie de valoare şi importanţă istorică între drapelul naţional, al cărui conţinut (în culori şi alte elemente simbolice decorative) este descris şi reglementat în dispoziţii constituţionale, care pot fi mai greu revizuite, stema ţării şi sigiliul statului, care pot fi stabilite şi prin legi speciale. De pildă, Constituţia de la 1866 nu a avut prevederi referitoare la stemă, ci doar la drapelul naţional. Constituţiile din 1948, 1952 şi 1965 au descris în detaliu stema republicii.

Elementele decorative pe care le-a conţinut stema României de-a lungul evoluţiei sale 22
istorice, de la stadiul de principate, pe care îl aveau vechile provincii româneşti, până la unirea acestora sub sceptrul domnitorului Alexandru Ioan Cuza, se repetă cu constantă preocupare, ceea ce arată evoluţia comună a acestora.

Profesorul Constantin Moisil, cel ce a prezentat stema ţării în monumentala lucrare 23
Enciclopedia României, apărută în 1938, ne spune că cea mai veche stemă a principatului Ţării Româneşti care s-a păstrat este în sigiliul domnitorului Mircea cel Bătrân, datând din 1390. „Această stemă se prezintă astfel: într-un scut o acvilă spre dreapta, cu aripile strânse şi însoţită la stânga de o cruce; în colţul stâng al scutului un soare şi o lună (crai nou)”[2]. Este foarte probabil, ne spune profesorul Moisil, că stema era colorată, aşa cum rezultă din conţinutul decorativ al altor steme identice, provenind din perioade ulterioare. Începând cu cea de-a doua jumătate a secolului al XVI-lea, elementele decorative ale stemei prind contur definitiv: acvila cruciată însoţită de un soare şi o lună, tip ce rămâne de acum înainte în heraldică, specific pentru această ţară şi primeşte numele de „acvila românească”[3]. Această compoziţie decorativă s-a menţinut cu detalii minore până la proclamarea republicii în 1947. În afara stemei tradiţionale, ocazional, s-a utilizat şi o altă stemă oficială imprimată pe sigiliul unor domnitori, reprezentând un cuplu domnesc încoronat care plantează un pom. În alte sigilii, această stemă este combinată cu stema tradiţională. Unii domnitori au adăugat stemei tradiţionale, stema propriei familii domnitoare[4].

Potrivit aceleiaşi enciclopedii, stema tradiţională a Moldovei păstrată în sigiliile 24
domneşti, începând din a doua jumătate a secolului al XVI-lea, reprezintă într-un scut, un cap de bour cu stea între coarne, însoţit la dreapta de un soare şi la stânga de o lună[5]. Stemele ulterioare păstrează aceleaşi elemente, dar într-o decoraţiune mai elaborată. La începutul secolului al XIX-lea, stemei tradiţionale i se adaugă doi delfini, care reprezentau, într-o înfăţişare simbolică, drepturile istorice ale Moldovei asupra regiunii maritime a ţării, cu deschidere la toate gurile Dunării spre Marea Neagră, drepturi legitime nesocotite de Turcia, care a acceptat ca acest teritoriu vechi românesc să fie răpit de Rusia în 1812. Ca şi în Ţara Românească, stema Moldovei a avut şi variante combinate.

---

[1] *C. Moisil*, Stema României, în Enciclopedia României, op. cit., p. 59.

[2] Ibidem.

[3] Idem, p. 59-60.

[4] Ibidem.

[5] Idem, p. 62.

25 În Transilvania, voievozii autonomi față de coroana Ungariei și, respectiv, a Turciei nu au avut o stemă a principatului, ci au utilizat stema proprie. Spre sfârșitul secolului al XVI-lea, se conturează o stemă proprie a Ardealului, înfățișată sub forma unui scut tăiat, în câmpul superior, albastru, o acvilă neagră ieșind spre dreapta însoțită de un soare de aur la dreapta și de o lună (crai-nou) de argint la stânga; în câmpul inferior, de aur, șapte turnuri roșii așezate în formații de 3, 3, 1[1]. Mai târziu, au existat mai multe steme oficiale, în funcție de raporturile politice ale principatului cu Ungaria și Austria.

26 Pe măsură ce ideea de unitate națională a celor trei țării prindea tot mai mult contur prin acțiuni militare și politice, îndeosebi când s-a realizat unirea acestora sub puterea și autoritatea politică ale domnitorului Mihai Viteazu, se manifestă intenția unirii într-o singură stemă a unor elementelor luate din stemele tuturor celor trei principate românești[2]. Și în timpul domniilor fanariote se menține aceeași tendință, întreținută, însă, doar de cei care au domnit succesiv în ambele state românești.

27 În primii ani ai domniei lui Alexandru Ioan Cuza, stema Principatelor Unite consta din stemele acolate a Moldovei și Țării Românești, timbrate cu o coroană princiară închisă sau deschisă. În 1863 s-a realizat prima stemă a României, deosebită de stema Principatelor Unite. Noua stemă a statului român se prezenta astfel: scut despicat, în primul cartier tăiat, pe albastru și roșu, o acvilă cruciată de culoare neagră, cu zborul în jos în cartierul al doilea, tot tăiat, pe roșu și albastru, un cap de bour de culoare neagră, cu stea de aur între coarne. Scutul timbrat cu o coroană princiară închisă, având deasupra globul cruciger albastru, cu cercul și crucea de aur, și susținut de doi delfini verzi cu capetele în jos și afrontați, este așezat pe două insigne legionare romane, încrucișate, purtând, cea din dreapta acvila cruciată și cifra V, cea din stânga, capul de bour și cifra XXIV[3]. Această primă stemă a fost rapid înlocuită cu altă. Noua stemă avea o nouă compoziție: Scut scartelat. În cartierele 1 și 4, pe albastru, o acvilă cruciată de aur, cu zborul în jos, încoronată, ținând în gheara dreaptă o spadă de aur, în stânga un sceptru de aur. În cartierele 2 și 3, pe roșu, un cap de bour negru, cu stea de aur cu șase raze între coarne. Peste totul tripartit: albastru, aur, roșu (stema familiei Cuza). Scutul timbrat cu o coroană princiară deschisă, de aur și susținut de doi delfini verzi, cu capetele în jos și afrontați, este așezat pe două insigne legionare romane încrucișate, purtând, cea din dreapta cifra V IAN., cea din stânga cifra XXIV. Pavilionul de purpură, căptușit cu hermină și brodat cu ciucuri de aur era prins în vârf într-o coroană de aur[4]. Stema avea deviza înscrisă pe o eșarfă albastră: TOȚI ÎN UNU.

28 După urcarea pe tron a domnitorului Carol I, stema a fost menținută cu următoarele modificări: scut scartelat. În cartierul 1 pe albastru și în al 4-lea pe aur, o acvilă cruciată neagră, conturnată și cu zborul în jos, privind la stânga spre un soare de aur (Țara Românească). În cartierul al 2-lea pe albastru și în al 3-lea pe roșu, un cap de bour negru, cu stea de argint între coarne, însoțit sus la dreapta de o lună de argint (Moldova). Peste tot: armele casei de Hohenzollern. Scutul timbrat cu o coroană regală și susținut, la dreapta de o femeie dacă de argint, înarmată cu sabia încovoiată dacă; la stângă de un leu de culoare naturală. Pavilionul de purpură, căptușit cu hermină și brodat cu ciucuri de aur, este prins

[1] Idem, p. 64.
[2] Idem, p. 66.
[3] Idem, p. 68-69.
[4] Idem, p. 69.

în vârf într-o coroană regală de aur. Pe o eşarfă albastră era înscrisă deviza: *nihil sine deo*. Acestei steme i-au urmat alte două în timpul domniei lui Carol I. Regele Ferdinand a continuat să folosească stema aprobată de Parlament prin Legea din martie 1872. După Marea Unire din 1918 a fost proiectată o nouă stemă, aprobată prin Legea din 23 iunie 1921. Aceasta a fost utilizată până la abdicarea Regelui Mihai I la 30 decembrie 1947.

Stemele statului român în perioada regimului politic socialist au fost stabilite prin dispoziţii ale celor trei constituţii şi au reprezentat în mod simbolic schimbările politice, economice şi sociale petrecute în ţară în intervalul 1948-1989. 29

Constituţia din 1991 a prevăzut că stema ţării şi sigiliul statului se stabilesc prin lege organică. În dezvoltarea dispoziţiilor constituţionale, Legea nr. 102/1992 privind stema ţării şi sigiliul statului stabileşte că stema României simbolizează statul român naţional, suveran şi independent, unitar şi indivizibil şi se compune din două scuturi suprapuse: scutul mare şi scutul mic. Scutul mare, pe albastru, are o acvilă de aur cu capul spre dreapta, cu ciocul şi ghearele roşii, cu aripile deschise, ţinând în cioc o cruce ortodoxă din aur, în gheara dreaptă o sabie, iar în gheara stângă un buzdugan. Pe pieptul acvilei se găseşte scutul mic sfertuit cu insiţiune: 30

a) în primul cartier este stema Ţării Româneşti: pe albastru, o acvilă de aur cu ciocul şi ghearele roşii, ţinând în cioc o cruce ortodoxă de aur, însoţită de un soare de aur la dreapta şi de o lună nouă de aur la stânga;

b) în cartierul doi este stema Moldovei: pe roşu, un cap de bour negru, însoţit de o stea de aur între coarne, cu cinci raze, de o roză cu cinci foi la dreapta şi de o lună conturnată la stânga, ambele de argint;

c) în cartierul trei este stema Banatului şi Olteniei: pe roşu, peste valuri naturale, un pod de aur cu două deschideri boltite, din care iese un leu de aur ţinând un paloş în laba dreaptă din faţă;

d) în cartierul patru este stema Transilvaniei, cu Maramureşul şi Crişana: un scut tăiat de un brâu roşu îngust; în partea superioară, pe albastru, o acvilă neagră cu ciocul de aur, ieşind din brâul despărţitor, însoţită de un soare de aur la dreapta, de o lună de argint conturată la stânga; în partea inferioară, pe aur, şapte turnuri roşii, crenelate, dispuse pe două rânduri, patru şi trei;

e) în insiţiune sunt reprezentate ţinuturile Mării Negre: pe albastru, doi delfini de aur afrontaţi, cu cozile ridicate.

Autorităţile şi instituţiile publice, precum şi misiunile diplomatice şi oficiile consulare ale statului român din străinătate vor folosi sigilii cu stema României, având înscrisă denumirea proprie. 31

Conducătorii autorităţilor şi instituţiilor publice sunt răspunzători pentru păstrarea şi utilizarea legală a sigiliilor cu stema României. 32

Păstrarea şi utilizarea sigiliilor pot fi încredinţate unor persoane special desemnate. 33

Stema României este reprodusă pe sigiliile autorităţilor publice, pe acte oficiale, pe imprimatele şi plăcile indicatoare ale edificiilor acestora, pe moneda naţională şi pe alte semne monetare emise de România, pe însemnele şi pe unele accesorii ale uniformelor militare, în condiţiile stabilite de Guvernul României. 34

Sigiliul statului este însemnul suveranităţii naţionale şi garantează autenticitatea actelor statului. Pe sigiliul statului este reprezentata stema ţării, cu România, în exerga, în partea inferioară. Sigiliul statului se păstrează la Ministerul Afacerilor Externe şi se aplică, 35

potrivit dispoziţiilor ministrului afacerilor externe, pe actele internaţionale încheiate de România.

36 Autorităţile publice îşi pot elabora însemne heraldice şi sigilii proprii, în condiţiile legii. Stemele judeţelor, municipiilor, oraşelor şi comunelor se aprobă de Guvern, la propunerea consiliilor judeţene sau, după caz, a consiliilor locale, cu avizul Comisiei Naţionale de Heraldică şi Genealogie.

Art. 13. Limba oficială

În România, limba oficială este limba română.

Comentariu

Sumar

§1. Semnificaţia constituţională a declarării limbii române ca limbă oficială a statului român 236
§2. Originea istorică a reglementării constituţionale a limbii române ca limbă oficială a statului român 237
§3. Raportul între constituţionalizarea limbii române ca limbă oficială şi dreptul la identitate lingvistică 239

§1. Semnificaţia constituţională a declarării limbii române ca limbă oficială a statului român

1 Este dreptul suveran al Adunării Constituante de a reflecta şi include în reglementarea normativă de nivel constituţional a Legii fundamentale, **caracterul oficial al limbii vorbite** de comunitatea de cetăţeni, unitară din punct de vedere al identităţii sale etno-culturale sau, după caz, a limbii marii majorităţi a populaţiei unei ţări. Legea fundamentală are nu numai rolul de a reglementa raporturile generale de putere dintr-un stat, autorităţile şi principiile de guvernare, drepturile şi libertăţile esenţiale ale cetăţenilor, ci şi să constate şi să consacre, ca atare, diverse realităţi naţionale, politice, social-economice şi culturale, care formează împreună fizionomia particulară a unei naţiuni, înţeleasă ca o categorie civică. Constatarea de către Adunarea Constituantă a diferitelor realităţi existente în societate la un moment dat este şi o problemă de oportunitate politică. Faptul că Adunarea Constituantă preferă să reglementeze ea însăşi diferite realităţi existente în viaţa unei societăţi şi să nu le delege Parlamentului, spre a fi legiferate prin legi speciale, este o dovadă că aceasta face o ierarhizare constituţională a realităţilor respective, dându-le roluri şi importanţe diferite, în funcţie de valoarea fiecăreia în ansamblul axiologic al societăţii în ansamblul ei. Dintre toate acestea, Adunarea Constituantă va alege pe cele pe care le va reglementa direct şi nemijlocit ea însăşi. Astfel, Adunarea Constituantă le va transmite şi forţa sa juridică superioară faţă de toate celelalte reglementări legale. Concluzia ce se poate trage de aici este limpede: orice dispoziţie constituţională care consacră o anumită realitate existentă în societate sau o valoare a acesteia, normativizată într-o formă constituţională, nu va putea fi revizuită ori modificată sau completată decât printr-o normă juridică de forţă egală.

2 Privită prin această schemă metodologică, decizia Adunării Constituante din 1991 de a identifica un simbol cu valenţe naţionale, cum este limba maternă, vorbită de imensa majoritate a populaţiei ţării, şi de a-l converti într-o dispoziţie legală de nivel constituţional,

este pe deplin justificată. Mai mult chiar, declararea limbii române ca limbă oficială în statul român este o cerinţă juridică care corespunde caracterului naţional al statului român. Având în vedere că statul român este un stat naţional, este o chestiune de tehnică legislativă să se creeze o legătură constituţională între teza din art. 1 al Legii fundamentale, referitoare la caracterul naţional al statului român şi art. 13, care face din întrebuinţarea limbii române în raporturile de autoritate suverană a statului, o fermă obligaţie constituţională.

Limba oficială a unui stat nu este numai un element de stabilitate lingvistică a unei 3
populaţii, absolut necesar acesteia ca element de comunicare interumană, ci şi de stabilitate civilă, administrativă şi politică, prin faptul că toţi locuitorii ţării cunosc, stăpânesc şi folosesc acelaşi instrument lingvistic de comunicare unii cu alţii, precum şi în raporturile tuturor acestora cu statul. Pe de altă parte, statul are şi utilizează acelaşi instrument de comunicare cu interlocutorii săi (persoane fizice şi juridice), înţeles de fiecare component al comunităţii sociale. Înainte de a fi o obligaţie constituţională de onoare, însuşirea şi folosirea corectă a limbii oficiale a statului al cărui cetăţean eşti, este o necesitate elementară a fiecărui individ, pentru a putea participa la viaţa socială publică, pentru a se instrui şi a-şi folosi capacitatea de muncă, creativitatea în domenii de interes personal şi general. Limba oficială folosită unitar pe întreg teritoriu naţional, facilitează şi stimulează formarea unei solidarităţi profesionale, în care toţi membrii unei astfel de comunităţi au un limbaj comun, schimbă între ei informaţii care au pentru fiecare acelaşi înţeles.

Caracterul oficial al limbii române impus în Constituţie, nu a fost înţeles de Adunarea 4
Constituantă într-un mod absolut. Chiar utilizarea cuvântului „oficial" în cuprinsul art. 13 circumstanţiază folosirea limbii oficiale în raporturile suverane de putere când apare necesitatea exercitării unui act de autoritate publică. Sunt câteva consecinţe ale constituţionalizării limbii române ca limbă oficială în statul român. Ne referim, în acest sens, la obligaţia de însuşire a limbii române de către toţi cetăţenii statului român, indiferent de grupul etnic căruia i-ar aparţine, precum şi la obligaţia legală a tuturor autorităţilor publice, inclusiv a celor ale administraţiei publice locale de a folosi în îndeplinirea atribuţiilor ce le-au fost conferite prin Constituţie şi legi, exclusiv limba română, aceasta fiind limba în care trebuie întocmite actele lor oficiale pentru a avea forţă juridică executorie. Această obligaţie revine şi tuturor celorlalte persoane juridice, chiar şi de drept privat, care sunt implicate prin dispoziţii legale exprese în exerciţiul puterii de stat (de exemplu: notari publici, executori judecătoreşti, experţi judiciari etc.).

§2. Originea istorică a reglementării constituționale a limbii române ca limbă oficială a statului român

Constituţia din 1866 nu a prevăzut dispoziţii referitoare nici la **limba oficială** a statului 5
român, nici la dreptul de a folosi limba maternă în diferite raporturi sociale, de către cei ce nu vorbeau limba română ca o limbă natală. Nu este vorba aici de o omisiune deliberată, deoarece la momentul adoptării Constituţiei, structura etnică a populaţiei nu justifica o reglementare specială de nivel constituţional a acestei problematici. Constituţionalizarea limbii române ca limbă oficială s-a impus ca cerinţă de reglementare normativă în momentul în care, în urma unirii provinciilor istorice româneşti cu România, au căpătat cetăţenia statului român un număr însemnat de persoane care nu vorbeau limba română ca limbă maternă. În art. 8 din Tratatul privind minorităţile, semnat de Guvernul român la 9 decembrie 1919, se prevede că „nu se va edicta nicio restricţiune contra liberei întrebuinţări

de către vreun supus (ressortissant) român a vreunei limbi oarecare, fie în relațiunile private sau comerciale, fie în materie de religie, de presă sau de publicațiuni de orice natură, fie în întrunirile publice. Cu toată stabilirea de către Guvernul român a unei limbi oficiale, se vor face înlesniri raționale supușilor (resortisanților) români de altă limbă decât cea română, pentru întrebuințarea limbei lor, fie oral, fie în scris, înaintea tribunalelor"[1]. În Rezoluția Adunării Naționale de la Alba Iulia relativă la Unirea Transilvaniei cu România, de la 1 decembrie 1918, se prevede expres că „fiecare popor (minoritate națională – *n.n.*) se va instrui, administra și judeca în limba sa proprie, prin indivizi din sânul său". Aceste principii au fost transpuse în legislația specială privind învățământul, organizarea administrației locale, inclusiv, organizarea activității judecătorești.

6 Constituția din 1923 a prevăzut în art. 126 că „Limba românească este limba oficială a Statului român". Introducerea acestui text în Constituție nu a suscitat dezbateri parlamentare. Art. 126 din Constituția liberală a fost preluat cu o nesemnificativă modificare redacțională în art. 94 din Constituția din 1938. Pe marginea acestui text constituțional, profesorul George Alexianu a făcut câteva comentarii, pe care am dori să le reluăm pentru importanța lor doctrinară: consacrarea limbii române ca limbă oficială este o consecință care se desprinde de la sine din caracterul național al statului român; toate actele statului trebuie întocmite în limba română, inclusiv actele particulare care sunt prezentate spre înregistrare sau validare la un oficiu public; în toate oficiile publice trebuie să se vorbească limba română; în scoli și biserică se poate întrebuința o altă limbă, fără ca limba română să poată fi astfel exclusă; în învățământ, limba română trebuie să formeze obiect de studiu, deoarece fiind limba oficială a țării, trebuie să fie cunoscută de toți cetățenii; toți funcționarii publici sunt obligați să cunoască limba oficială a statului[2]. Prin acte normative speciale s-a stabilit cadrul legal de folosire a limbii materne în învățământ și instituțiile de cult. În perioada interbelică regimul constituțional al limbii române ca limbă oficială nu a fost contestat de nimeni și nici nu s-a solicitat un regim legal bilingv pentru anumite zone ale țării.

7 În Legea nr. 86 din 6 februarie 1945 pentru Statutul Naționalităților Minoritare s-a prevăzut că „limba oficială a Statului Român este limba română". Pentru cetățenii români domiciliați în acele teritorii administrative sau circumscripții judecătorești, unde o mare parte a populației vorbește o altă limbă maternă decât cea română, legea prevedea că se vor aplica facilități individuale, persoanelor îndreptățite, pentru ca acestea să se poată adresa procedural în justiție în limba lor maternă, inclusiv de a prezenta acte redactate în această limbă autorităților publice competente să le rezolve diferite cereri. Acest principiu s-a menținut în legislație în mod continuu.

8 Constituția de la 1948 nu a mai prevăzut caracterul oficial al limbii române, Legiuitorul Constituant socotind că dispoziția cuprinsă în Legea pentru Statutul Naționalităților Minoritare este suficient. Art. 24 din Constituție a stabilit, în schimb, că se asigură naționalităților conlocuitoare dreptul de folosire a limbii materne și organizarea învățământului de toate gradele în limba maternă. În continuare, textul prevedea că administrația și justiția, în circumscripțiile locuite și de populații de altă naționalitate decât cea română, vor folosi oral și scris limba minorității respective, și vor face numiri de funcționari din sânul naționalității respective sau din altă naționalitate, care cunosc limba populației locale. În școlile de orice

[1] Minoritățile naționale din România. 1918-1925. Documente, Arhivele Statului, București, 1995, p. 177.

[2] *G. Alexianu*, Principii de drept constituțional, op. cit., p. 168.

grad, predarea limbii şi literaturii române era obligatorie. Nici următoarele două Constituţii, cea din 1952 şi 1965, nu au prevăzut caracterul oficial al limbii române. Constituţia din 1952 a prevăzut în art. 68 că procedura judiciară se face în limba română, asigurându-se în regiunile şi raioanele locuite de populaţie de altă naţionalitate decât cea română folosirea limbii materne a acelei populaţii. Părţilor care nu vorbeau limba în care se face procedura judiciară, li se asigură posibilitatea de a lua cunoştinţă prin traducător, de piesele dosarului, precum şi de dreptul de a vorbi în instanţă şi de a pune concluzii în limba maternă. Art. 109 din Constituţia din 1965 a avut un text identic cu cel al Constituţiei din 1952.

§3. Raportul între constituționalizarea limbii române ca limbă oficială și dreptul la identitate lingvistică

Sunt patru aspecte pe care am dori să le subliniem pentru început: este dreptul suveran 9
al oricărui stat de a-şi stabili limba sau limbile oficiale, în funcţie de realităţile naţionale şi diversitatea lingvistică existente; diversitatea limbilor minoritare vorbite într-un stat reprezintă o bogăţie culturală pentru statul respectiv şi pentru populaţia acestuia, indiferent care ar fi originea etnică a comunităţii respective; utilizarea limbilor minoritare este un drept individual al persoanelor pentru care aceste limbi sunt limbi materne şi care se exercită liber atât în viaţa privată, cât şi în cea publică; paralel cu stabilirea şi folosirea unei limbi oficiale în domeniile ce ţin de exercitarea autorităţii sale suverane, statul este dator să adopte măsuri speciale în favoarea tuturor limbilor minoritare, pentru ca astfel să asigure egalitatea între vorbitorii acestor limbi şi restul populaţiei, fără a-i discrimina pe cei care vorbesc curent limba mai răspândită.

Identitatea lingvistică a cetăţenilor români care au ca limbă maternă o altă limbă decât 10
cea română nu este cu nimic afectată de stabilirea limbii române ca limbă oficială în statul român. Am văzut deja că statul român a adoptat reglementări constituţionale şi legale clare în materie de folosire liberă a limbii materne, în paralel cu declararea limbii române ca limbă oficială. Această concepţie de reglementare a raportului între limba română oficială şi limbile minoritare vorbite şi folosite liber în statul român, nu a fost contestată niciodată în perioada interbelică. Niciodată în perioada menţionată nu s-a exprimat pretenţia ca vreo limbă minoritară să capete un alt statut şi nici reclamaţii oficiale ale minorităţilor respective că autorităţi ale statului român le-ar fi interzis dreptul de a-şi exprima identitatea lingvistică. Imediat după primul război mondial s-au adoptat legi speciale aplicabile în domeniul procedurilor judiciare şi administrative care garantau dreptul persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale şi care proveneau din unităţi administrativ-teritoriale cu preponderenţă etnică minoritară de a se servi în justiţie şi administraţie de limba maternă, deşi limba română era limba oficială de desfăşurare a acestor proceduri. Această practică a continuat în întreaga perioadă în care statul român a fost guvernat pe principii politice de tip socialist şi continua şi în prezent.

În legătură cu raportul pe care îl comentăm, s-a pus mai mult sau mai puţin explicit 11
o singură problemă, care are un substanţial substrat de fond, care nu trebuie omis nici de specialişti sau comentatori, nici de oameni politici: limba sau limbile minoritare au aptitudinea sau vocaţia de a fi ridicate la rangul de limbă oficială? În fond, aceasta este problema care suscită un interes particular în unităţile administrativ-teritoriale în care locuieşte, într-un număr preponderent, populaţie minoritară din punct de vedere etnic, în raport cu restul populaţiei. Răspunsul de principiu la această întrebare îl aflăm în

Carta limbilor regionale sau minoritare: este vorba de aprecierea numerică a populației minoritare care „să justifice măsurile de protecție și promovare a limbii minoritare" ca limbă oficială pe plan local. Această apreciere nu este exclusiv politică, în sensul că ar rezulta dintr-o negociere a partidelor politice, pentru că acest tip de negociere este de regulă circumstanțiat la interese mărunte de guvernare cotidiană și nu reflectă cu obiectivitate și adevăr istoric realitățile naționale existente.

12 România a ratificat, printre alte documente internaționale care ocrotesc drepturile minorităților naționale și Convenția-cadru pentru protecția acestora. În conformitate cu prevederile acestui document, România s-a angajat să recunoască oricărei persoane aparținând unei minorități naționale dreptul de a folosi liber și fără ingerință limba sa minoritară în privat și în public, oral și în scris. Totodată, în zonele locuite tradițional sau în număr substanțial de persoane aparținând minorităților naționale, dacă aceste persoane solicită acest lucru și acolo unde această cerere corespunde unei nevoi reale, statul român asigură în măsura posibilului – așa cum prevede și Convenția-cadru, de altfel – condiții care să permită folosirea limbii minoritare în raporturile dintre aceste persoane și autoritățile administrative.

Art. 14. Capitala

Capitala României este municipiul București.

Lucrări de referință: *D. Berindei*, Orașul București, reședință și capitală a Țării Românești. 1459-1862, Societatea de Științe Istorice și Filologice din P.M.R., București, 1963, p. 7-22 și 157-261; *C. Brăileanu, Tr. Brăileanu*, Problema Capitalei, București, 1924; *C.C. Giurescu*, Istoria Bucureștilor din cele mai vechi timpuri până în zilele noastre, Ed. pentru Literatură, București, p. 127-131 și 147-178; *F. Georgescu* (coord.), Istoria orașului București, Muzeul de istorie a orașului București, București, 1965, p. 118-122 și 191-203; *G. Ionescu-Gion*, Istoria Bucureștilor, București, 1931; *N. Iorga*, Istoria Bucureștilor, București, 1939, p. 22-68; *C. Moisil*, Contribuții la istoria Bucureștilor, București, 1935; *G. Costescu*, Bucureștii vechiului Regat, Ed. „Universul", București, 1944; *N. Theodorescu*, Crearea unui oraș pentru capitala României, Ed. „Cartea Românească", București, 1924; *C. Moisil*, Bucureștii vechi. Schiță istorică și urbanistică, București,1932; Bucureștii vechi. Buletinul Societății Istorico-arheologice „Bucureștii vechi" Anul I-V, 1930-1934; *P.P. Panaitescu*, Cum au ajuns Bucureștii capitala țării?, Ed. Monitorul Oficial, București, 1938; *St. Nicolaescu*, Istoricul orașului București. Când au ajuns Bucureștii Scaun Domnie al Țării Românești, București, 1939.

Studii de specialitate: *C. Ionescu*, Constituționalizarea noțiunii de capitală a statului român, în Dreptul nr. 2/2017; *C.G. Rarincesco*, Notice sur l'etude de l'urbanisme en Roumanie, în Revista de Drept Public, Anul VI, nr. 1-2/1931; *I.G. Vântu*, Organizarea municipiului București, în Revista de Drept Public, Anul IV, 1929; *I.G. Vântu*, Începuturi de legislație urbanistică în România, în Revista de Drept Public, Anul XIV, nr. 1-2/1938 și nr. 3-4/1939.

Corelații legislative: Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată (Capitolul V. Administrația publică a municipiului București).

Comentariu

1 Este o practică obișnuită a Adunărilor Constituante de a adăuga în Legea fundamentală și alte elemente care, deși nu reprezintă neapărat factori sau instrumente ale statalității, au putere sau capacitate de identificare cu aceasta. Astfel, constituțiile localizează sediul autorităților reprezentative ale statului sau se limitează la precizarea capitalei, cunoscându-se că în cuprinsul acesteia sunt organizate și funcționează principalele sau toate autoritățile de

guvernare şi, în primul rând, instituţia şeful statului, Parlamentul şi Guvernul. Prin aceasta, capitala se defineşte ca centru politic şi administrativ al unui stat. Faptul că aceste autorităţi de suveranitate naţională îşi au sediul în capitala ţării, nu le împiedică să-şi exercite ocazional şi poate simbolic unele atribuţii constituţionale în alte oraşe[1].

În capitala unui stat se concentrează întreaga activitate politică a acestuia, aspect ce 2
interesează nu numai forţele politice interne, ci şi alte state care au reprezentare diplomatică în statul respectiv. Într-un studiu mai vechi, consacrat organizării municipiului Bucureşti, autorul – renumit doctrinar al dreptului administrativ – afirma că în regimul administrativ al unui stat, capitala acestuia „trebuie să ocupe o situaţiune specială, pe de o parte, fiindcă ea cuprinde un centru de populaţiune mai mare şi mai înaintat – atribuţiile oraşului devenind astfel mai complexe şi mai variate – iar, pe de altă parte, fiindcă ea reprezintă centrul activităţilor politice, economice, culturale, administrative, artistice etc. ale statului"[2]. Ca unitate administrativ-teritorială, localitatea cu rol de capitală a statului, nu se deosebeşte cu nimic din punct de vedere juridic de alte localităţi cu statut administrativ similar. Cu toate acestea, capitala, prin poziţia sa, reclamă un interes sporit din partea autorităţilor de suveranitate naţională şi, mai ales, din partea Guvernului, având o funcţie simbolică de identificare cu interese statale generale şi de reprezentare concentrată la acest nivel al puterii şi prestigiului statului respectiv. Prin modul de organizare edilitară şi de sistematizare, precum şi prin dezvoltarea economică, socială şi culturală, capitala unei ţări depăşeşte cu mult condiţia de centru urban şi devine simbolic o imagine a statului. Nicolae Iorga scria în lucrarea sa Istoria Bucureştilor că „O capitală trebuie să fie, în toate, opera unei perfecte solidarităţi naţionale"[3].

În principiu, orice oraş al unei ţări are vocaţia de a fi declarat capitală a acesteia, desigur, 3
dacă întruneşte condiţii necesare de dezvoltare economică, socială şi culturală, precum şi urbanistică şi edilitară[4]. Căpătând statut de capitală, un oraş se va dezvolta rapid şi din punct de vedere politic, întrucât va deveni sediul celor mai importante autorităţi publice şi, îndeosebi, a instituţiilor politice de suveranitate naţională. Bucureştiul s-a format şi dezvoltat treptat ca localitate, mai întâi din raţiuni economice, la care s-au adăugat treptat şi raţiuni de ordin comercial, oraşul fiind situat pe o axă comercială ce unea centrul Europei cu drumurile de acces spre Imperiul Otoman. Datorită aşezării sale a fost preferat de către unii domnitori valahi ca reşedinţă din raţiuni militare[5].

---

[1] De pildă, Parlamentul, Guvernul şi Preşedintele României pot omagia şi sărbători un secol de la Marea Unire din 1918 în Alba-Iulia, forul legislativ reunit în acelaşi municipiu putând adopta, cu acelaşi prilej, o Declaraţie solemnă, iar Preşedintele României poate să acorde unele decoraţii şi titluri de onoare, tot la Alba Iulia. A devenit o cutumă de curtoazie ca guvernul să organizeze şedinţe comune cu alte guverne în alte oraşe, decât capitala ţării.

[2] *I.G. Vântu*, Organizarea municipiului Bucureşti, în Revista de Drept Public, Anul IV, 1929, p. 769.

[3] *N. Iorga*, Istoria Bucureştilor, Bucureşti, 1939, p. 332.

[4] Academicianul Constantin Moisil, directorul general al Arhivelor Statului în perioada interbelică, arăta într-un studiu mai vechi că sunt necesare anumite condiţii de ordin geografic, politic, militar, economic etc pentru ca un oraş să se impună faţă de altele şi să devină sau să fie preferat ca un centru urbanistic al unei ţări (a se vedea *C. Moisil*, Bucureştii vechi. Studiu istoric şi urbanistic, Bucureşti, 1932, p. 1).

[5] Istoria universală consemnează numeroase exemple în care apariţia unui stat a avut o legătură directă cu stabilirea cvasi-concomitentă a unei localităţi cu rol de reşedinţă a autorităţii publice, înte-

4 Capitala unei țări are vocația de a simboliza caracterul național al acesteia și de a concentra la nivelul ei, tot ceea ce țara respectivă are mai reprezentativ. Imaginea și prestigiul social, cultural, edilitar și urbanistic al unei țări sunt preluate de capitala acesteia. Datorită posibilităților multiple de organizare edilitară, administrativă, urbanistică și culturală și, mai ales a investițiilor pe care le poate atrage, capitala nu este doar un centru urban și comercial, mai mult sau mai puțin dezvoltat, ci și o imagine la scară redusă a statului[1].

5 Cum viața politică a unui stat înrâurește și stimulează toate celelalte domenii de activitate, se înțelege că orașul declarat capitala statului va atrage ca un magnet agenți ai tuturor celorlalte sfere de activitate și, printre aceștia, îndeosebi oamenii de cultură, știință, artă, mijloacele influente de presă. Aceștia, la rândul lor, vor stimula formarea în cadrul „capitalei constituționale", a unui mediu academic, cultural și universitar propice alcătuirii și dezvoltării unui sistem trainic generalizat și eficace de educație și învățământ național. Totodată, în capitala statului își stabilesc sediul marile bănci și alte instituții de credit, completate prin multiple rețele economice și comerciale, reprezentanțe diplomatice ale statelor care au relații și cu statul respectiv, agenții internaționale de presă etc.

6 O capitală presupune și o intensă și rațională organizare urbană care va atrage progresiv un mare număr de persoane, ceea ce va determina o preocupare a autorităților locale pentru amenajarea rețelelor de transport, a căilor de comunicație și aprovizionare cu și spre celelalte zone ale țării, amenajarea drumurilor și străzilor, alimentarea întregii capitale cu facilități de dezvoltare urbană, rețele de comunicație, construirea de locuințe, zone de agrement, aeroporturi ș.a.m.d.

7 Nu în ultimul rând, stabilirea capitalei unui stat va determina cerința construirii unui sistem de apărare a acesteia împotriva unor posibile invazii ale unor trupe sau armate străine.

8 Toate acestea, sunt cerințe generale minimale de care au ținut seama nu numai edilii orașului București, devenit capitală a Principatelor Unite în 1862, dar și ai autorităților politice centrale din acea perioadă.

9 Orașul București era, însă, recunoscut ca fiind capitala Țării Românești cu mult înainte de Unirea din 1859. Bucureștii au evoluat de la statutul de drept privat, de moșie, la statutul de drept public, de reședință a Curții Domnești, intrând în competiție cu cetatea Târgoviștei. Ambele localități erau considerate „Scaune de Domnie"[2]. De-a lungul Evului

---

meierea Romei fiind un astfel de exemplu. În cazul Statelor Unite ale Americii, stabilirea capitalei a avut loc ulterior. În cazul celor două Principate române, Moldova și Valahia, sediul reședinței domnești s-a schimbat în funcție de anumiți factori politici și militari, de la o localitate la alta.

[1] Istoria capitalelor, spunea profesorul Constantin Moisil, mai mult decât a celorlalte orașe, a fost totdeauna strâns legată de istoria țărilor ale căror centre erau, iar soarta lor a fost determinată în mare parte de transformările prin care au trecut aceste țări. Orașul București este și el o veche capitală, a cărei dezvoltare se confundă într-o mare măsură cu istoria țării și a poporului român (a se vedea *C. Moisil*, op. cit., p. 1).

[2] Documente istorice din secolul al XV-lea amintesc de „Cetatea noastră București" (act provenind din Cancelaria domnitorului Mircea cel Bătrân- 1410), „Cetatea București" (act emis de domnitorul Radu cel Frumos). Alte izvoare, unele din secolul al XIV-lea, se referă la „Cetatea Dâmbovița" identificată de istorici cu Bucureștii (o diplomă a regelui maghiar Sigismund amintește de voievodul Ardealului, Stibor, care îl asediază în Cetatea Dâmboviței în 1496 pe domnitorul Vlad, succesorul lui Mircea cel Bătrân), a se vedea *C. Moisil*, op. cit., p. 8.

Mediu, Domnitorii Țării Românești au oscilat între cele două localități pentru stabilirea sediului Domniei, dar ambele localități au avut statut de reședință domnească[1]. Studii juridico-istorice mai vechi arată că la sfârșitul secolului al XVI-lea Bucureștii manifestă o tendință de întindere și de înfrumusețare care este, pe moment, oprită de invaziile turcă și polonă din timpul domnitorului Mihai Viteazul. Totuși, renașterea culturală și economică în prima jumătate a secolului al XVII-lea provoacă o dezvoltare rapidă în toate direcțiile, dând Bucureștilor un aspect de oraș mare cu influențe occidentale[2].

La jumătatea secolului al XVII-lea se stabilește definitiv în București sediul Mitropoliei[3]. 10
Documente istorice indică anul 1659 ca fiind anul în care din ordinul Înaltei Porți Otomane, domnitorii Țării Românești își stabilesc în mod obligatoriu reședința și Curtea domnească în București, pentru a fi mai ușor supravegheați și controlați militar de către garnizoana turcească de la Giurgiu[4]. Este momentul în care Bucureștiul capătă un necontestat statut de reședință de scaun devenind capitala statornică a Țării Românești[5]. În calitate de capitală a Țării Românești și datorită împrejurărilor care îl favorizau, orașul București devine încă din veacul al XVII-lea centrul mișcării naționale care urmărea eliberarea celor două țări românești și a creștinilor din Balcani de sub stăpânirea imperiului Otoman[6].

Dacă mutarea capitalei la București a răspuns la început unui scop politic și militar, 11
ulterior, noua reședință domnească a căpătat și un contur de nod comercial între Centrul Europei și Turcia. Bucureștii se aflau, de asemenea, pe ruta reprezentanților țărilor apusene în drumul acestora spre capitala Imperiului otoman, ceea ce a facilitat și interesul Occidentului pentru principatul valah. La sfârșitul secolului al XVI-lea și începutul secolului al XVII-lea, sarcina organizării administrative și civile a orașului revenea unui Sfat orășenesc alcătuit dintr-un județ și 12 pârgari [**pârgarul** era, în Evul Mediu, un membru în sfatul administrativ al unui oraș sau al unui târg din țările române. El îl asista, în atribuțiile sale, pe județ (în Muntenia), respectiv pe șoltuz (în Moldova)]. Aflăm din studii mai vechi că în a doua jumătate a secolului al XVII-lea, Bucureștii păstrează aspectul de oraș întins, cu case rare, înconjurat de grădini și lipsit de calități urbanistice[7]. În timpul domniei lui Matei Basarab, acesta preferă ca reședință de Scaun orașul Târgoviște, motiv pentru care în București se înființează o nouă dregătorie domnească – *isprăvnicia de scaun* – al cărui titular (ispravnic) este și locțiitorul Domnitorului în timpul absenței sale din oraș, cu largi atribuții executive și jurisdicționale asupra întregii țări[8].

---

[1] Nu numai Târgoviște și Bucureștii au fos alese ca reședințe domnești. Au avut același statut în anumite perioade, și Curtea de Argeș, precum și Câmpulung.

[2] *I.G. Vântu*, Începuturi de legislație urbanistică în România, în Revista de Drept Public, Anul XIV, nr. 1-2/1939, p. 187.

[3] Mitropolia a fost construită în 1650.

[4] *C.C. Giurescu*, Istoria Bucureștilor din cele mai vechi timpuri până astăzi, Ed. pentru Literatură, București,1966, p. 74.

[5] *D. Berindei*, Orașul București, reședință și capitală a Țării Românești, 1459-1862, Societatea de Științe Istorice și Filologice din R.P.R., București, 1963, p. 61. Sigiliul orașului o înfățișa pe Maica Domnului cu Pruncul în brațe (*C. Moisil*, op. cit., p. 13).

[6] *C. Moisil*, op. cit., p. 1.

[7] *I.G. Vântu*, Începuturi de legislație urbanistică..., loc. cit., p. 188.

[8] *F. Georgescu* (coord.), Istoria orașului București, vol. I, Muzeul de istorie a orașului București, 1965, p. 120.

12 În perioada următoare, Bucureștiul va deveni nu numai centrul politic al țării ci, treptat, și un mare centru comercial, economic, cultural și spiritual. Debutul domniilor fanariote a însemnat și o preocupare specială a domnitorilor pentru dezvoltarea edilitară a reședinței acestora cu introducerea unor principii urbanistice moderne[1]. Măsuri urbanistice mai consistente datează de la sfârșitul secolului al XVIII-lea, acestea concretizându-se în planuri de aliniere a străzilor, stabilirea de contribuții ale locuitorilor orașului pentru lucrări de interes comun, efectuarea unor lucrări edilitare mai importante, precum și în exproprierea unor proprietății în vederea modernizării edilitare și urbanistice[2].

13 Importante referiri la orașul București în calitatea sa de capitală a Țării Românești găsim și în Regulamentul Organic din 1831.[3] Regulamentul stabilește măsuri pentru sistematizarea orașului potrivit unei concepții moderne, de proveniență occidentală, din păcate insuficient respectate în perioada ce a urmat[4]. Într-o anexă a acestuia, figurează „Regulamentul pentru îmbunătățirea și paza bunei orânduieli în Politia Bucureștilor"[5]. Regulamentul conținea, între altele, dispoziții referitoare la urbanism, probleme edilitare salubritate și asistență medicală[6]. Sunt adoptate, de asemenea, Regulamentul pentru orășenescul sfat al Politiei Bucureștilor[7] și Regulamentul pentru înfrumusețarea orașului

---

[1] De pildă, în vederea reparațiilor străzilor, a podurilor și în general a posibilității executării unor lucrări edilitate, locuitorii erau solicitați, invitați sau chiar obligați să contribuie, în raport cu posibilitățile lor, la costurile necesare. Într-un document din timpul lui Vodă Caragea (25 octombrie 1816), ca o sancțiune a neexecutării de către locuitori a unor reparații de străzi, Domnitorul ordonă „că de nu...să știe că vom da poruncă de li se vor tăia curțile și grădinile pentru deschiderea drumului". Aceste principii urbanistice au determinat înființarea unui serviciu special de edilitate, numit Vornicia Obștilor (a se vedea pe larg, studiul profesorului *I.G. Vântu*, Începuturi de legislație urbanistică ..., loc. cit., p. 179-224).

[2] *I.G. Vântu*, Începuturi de legislație urbanistică ..., loc. cit., p. 198.

[3] Art. 36 alin. (2) dintr-un regulament votat de Adunarea Obștească Extraordinară ca anexă a Regulamentului Organic al Țării Românești, modificat în 1847 prevedea că „să fie îndatorat (arhitectul public) ca pentru câte zidiri se vor afla în oraș crăpate și smintite de cutremur, care pot să aducă primejdie cu surparea lor, să dea de știre comisarului plășii, ca prin porunca Agiei să se îndatoreze stăpânii acelor zidiri a le dărâma când nu se vor putea drege într-un alt chip..." (a se vedea *I.M. Bujoreanu*, Collecțiune de legiuirile României vechi și noui, București, 1873, p. 942).

[4] Într-un studiu mai vechi, consacrat primelor măsuri de legislație urbanistică în România, profesorul I.G. Vântu sublinia că textele din Regulamentele organice privitoare la condițiile de organizare și sistematizare ale orașelor, cuprinzând măsuri tehnice, igienice, edilitare, financiare și juridice, dovedesc existența unor principii urbanistice la acea epocă (*I.G. Vântu*, Începuturi de legislație urbanistică ..., op. cit., p. 206).

[5] *P. Negulescu, G. Alexianu*, Regulamentele Organice ale Valahiei și Moldovei, București, 1944, p. VI. Decizia generalului Kisselef pentru constituirea Comisiei însărcinată cu elaborarea Regulamentului pentru înfrumusețarea și îndreptarea orașului București, prevedea că aceasta are următoarele atribuții: „pe de o parte, să chibzuiască toate mijloacele câte privesc la curățenia și la aducerea în bună stare a tuturor câte s-ar socoti pentru folosul ei și a norodului ce lăcuiește într-însa; iar pe de alta, să arate mijloacele de unde se poate înființa venitul spre întâmpinarea cheltuielilor trebuincioase, ca să se poată săvârși și a se păzi ființa lor totdeauna în bună statornicire" (*I.G. Vântu*, Începuturi de legislație urbanistică ..., op. cit., p. 207).

[6] *I.G. Vântu*, Începuturi de legislație urbanistică ..., loc. cit., p. 770.

[7] A se vedea Analele Parlamentare ale României, tomul I, Partea I, 1831, Bucuresci, 1890, p. 432-434. Art. 1 al Regulamentului prevedea că: „Stăpânirea, socotind că îngrijirea pentru toate

Bucureşti[1], precum şi Regulamentul Politiei Bucureşti[2]. În Sfatul Orăşenesc, compus din cinci membri, la care se adăugau: un casier, un secretar şi doi funcţionari („doi scriitori") aveau vocaţia de a fi aleşi pentru un an şi reprezentanţi ai comercianţilor cu o putere economică mai însemnată. Alegerea membrilor Sfatului se făcea de către deputaţii desemnaţi pe plan local prin alegeri la nivel parohial. În afara sfatului orăşenesc, un alt organism administrativ, însărcinat cu paza bunei orânduieli şi liniştea obştii, era aga. Acesta era şeful poliţiei.

În expunerea de motive la proiectul Regulamentului pentru starea sănătăţii şi paza 14
bunei orânduiri în Politia Bucureşti se preciza că: „între celelalte projecturi care reese din dorire spre a se înfrumuseţa Politia Bucureştilor şi a se asemăna cu celelalte oraşe ale Evropei este unul a cărei săvârşire nu se socoteşte a fi cu putinţă... Politia se va afla mutată în acele mahalale şi soarta Bucureştilor se va asemăna cu soarta tuturor oraşelor Evropei, unde cetatea ce se zice veche este cea mai urâtă vedere, în vreme ce cetatea cea nouă arată o frumuseţe deosebită, cu aer folositor, mulţumire şi sănătate celor ce locuiesc într-însa"[3]. În timpul domniilor regulamentare Bucureştii se extind, se dezvoltă economic şi comercial, ceea ce contribuie la o puternică dezvoltarea urbanistică, edilitară, precum şi culturală. Creşte, de asemenea, numărul populaţiei şi implicit al caselor particulare şi al edificiilor administrative şi culturale[4]. Se introduc măsuri de modernizare care au ca obiectiv creşterea nivelului de civilizaţie urbană. Se înfiinţează, totodată, garnizoane militare pentru apărarea oraşului.

Dacă la jumătatea secolului al XVIII-lea se înfiinţase Vornicia Obştirilor, care avea 15
pe lângă atribuţii de natură urbanistică şi îndatoriri privind asistenţa socială, asigurarea sănătăţii publice, învăţământ, industrie, comerţ, căi de comunicaţie şi lucrări publice[5], sub regimul Regulamentului Organic, în Bucureşti, capitala Valahiei, funcţiona un consiliu comunal alcătuit din deputaţi, care aveau, între altele, sarcina de a desemna pentru un an dintre marii proprietari de case sau moşii, cinci membri neretribuiţi ai sfatului orăşenesc şi o comisie formată din 10 membri, a cărei sarcină consta în alcătuirea bugetului şi controlul executării acestuia[6].

Vechea stemă a oraşului – Buna Vestire – este înlocuită în 1832 cu o stemă nouă, repre- 16
zentând Municipalitatea sub forma alegorică a chipului unei femei stând în picioare cu o

---

cele ce privesc la buna fericire unei Politii, nu pote fi mai bine încredinţată de cât acelora cari mai cu deosebire se folosesc dintr-însa; şi dorind să dea atât Politiei Bucureştilor cât şi celorlalte oraşe slobode ale Valahiei, o nuă dovadă a părinteştei sale îngrijiri, au socotit să le dăruiască dritul de a-şi chivernisi ale lor enteresuri prin Sfaturi Orăşeneşti, alcătuite de mădulări alese de către însuţi lăcuitorii acestor Politii, rămânend întru a Stăpânirii îngrijire, ca mădulările fieş-căruia Sfat să-şi păzească datoriile şi să nu întoarcă spre a lor în parte folos, un drept care s-au întocmit pentru toţi deobşte".

[1] Analele Parlamentare ale României, Tomul I, Partea I, 1831, Bucuresci, 1890, p. 82.

[2] *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. VI-VII. A se vedea, pe larg, şi *D. Berindei*, op. cit., p. 236-251.

[3] Analele parlamentare ale României, Tomul I, Partea I, 1831, Bucureşti, 1890, p. 476.

[4] La sfârşitul anului 1831, Bucureştiul avea o populaţie statornică de 60.587 locuitori la care se adăugau încă 10.000-12.000 flotanţi. În Bucureşti existau peste 10.000 de case (a se vedea *N. Iorga*, Istoria Bucureştilor, Bucureşti, 1939, p. 250 şi *D. Berindei*, op. cit., p. 190).

[5] *I.G. Vântu*, Începuturi de legislaţie urbanistică..., loc. cit., p. 203.

[6] A se vedea *I.C. Filitti*, Despre vechea organizare administrativă a principatelor române, în Revista de Drept Public, Anul X, 1935, p. 86.

eșarfă pe piept și ținând în mână cumpăna dreptății[1]. Ulterior, în 1862, stema municipală adoptată în 1832 se va modifica, femeia simbolizând municipalitatea fiind așezată pe un scaun, purtând într-o mână cumpăna dreptății și în alta o jerbă cu flori și spice, iar pe cap purta coroana murală[2]. În 1864, domnitorul Alexandru Ioan Cuza schimbă stema Bucureștilor. În locul figurii alegorice reprezentând municipalitatea apare Sfântul Dumitru, devenit între timp patronul orașului. Stema avea următorul conținut: scut de aur cu figura Sfântului Dumitru ținând în mâna dreaptă crucea. Scutul era timbrat cu o coroană murală și susținut la dreapta de un păstor însoțit de un câine, iar la stânga de un herald sprijinit pe un scut cu stema României, timbrat de coroana princiară. Jos o eșarfă tricoloră: albastru, aur, roșu[3]. După abdicarea forțată a Domnitorului Cuza, scutul din cadrul stemei municipale a fost modificat, renunțându-se la efigia păstorului și a câinelui, dar s-a adăugat inscripția „Patria și dreptul meu"[4].

17 Preocuparea pentru sistematizarea și urbanizarea localității București s-a reflectat în epocă prin numeroase alte regulamente adoptate de autoritățile competente în vederea modernizării acesteia[5]. De pildă, printr-un regulament adoptat la 10 mai 1847, capitala București a fost împărțită în trei ocoale ca unități administrativ-teritoriale.

18 În vremea unirii celor două principate, orașul București era capitala Munteniei și principalul oraș al țării, unde își aveau sediul Domnitorul, Adunarea Electivă și principalele instituții administrative ale principatului. Tot aici își aveau sediul reprezentanțele consulare ale statelor interesate să colaboreze cu autoritățile muntene. București era și principalul oraș de trecere a misiunilor diplomatice ale statelor europene spre capitala Imperiului Otoman. Cu prilejul unor astfel de misiuni, călătorii străini ne-au lăsat importante descrieri literare și plastice ale vieții cotidiene, ale arhitecturii orașului, a mănăstirilor și lăcașurilor de cult, precum și rapoarte diplomatice cu forță evocatoare pentru acele timpuri.

19 Unirea celor două principate și formarea prin acest act politic patriotic a unei uniuni personale, în fruntea căreia a fost ales în 1859 domnitorul Alexandru Ioan Cuza, a deschis pentru București mari perspective ale dezvoltării culturale și politice de anvergură europeană. În lucrările Comisiei Centrale, organismul de stat înființat prin Convenția de la Paris din 1858, se discuta despre stabilirea capitalei Principatelor Unite și toate propunerile au convers spre orașul București. Academicianul Dan Berindei ne spune că „întreaga viață a țării noi se centrează la București"[6]. Orașul avea o așezare geografică prielnică pentru un centru politic și administrativ puternic și, totodată, strategică, putând fi apărat la nevoie cu ușurință, în timp ce domnitorul și Guvernul s-ar fi putut retrage spre Brașov sau Târgoviște. Diplomat, Mihail Kogălniceanu, care împărtășea pe deplin opinia stabilirii capitalei la București, dar nu o putea exprima fățiș datorită originii sale moldovene, propunea în Comisia Centrală, ca Bucureștii să nu fie capitală, ci „reședința obișnuită a Domnului și a

[1] *D. Berindei*, op. cit., p.191

[2] *C. Moisil*, op. cit., p. 44. A se vedea și *D. Berindei*, op. cit., p. 191.

[3] *C. Moisil*, op. cit., p. 44

[4] *F. Georgescu* (coord.), op. cit., p. 292.

[5] A se vedea, în acest sens, Colecția de regulamente municipale ale comunei București (1840-1870) publicate de *Ioan M. Bujoreanu*, Collecțiune de legiuirile României vechi și nuoi, București, 1873, p. 941-966.

[6] *D. Berindei*, op. cit., p. 226.

marilor corpuri ale statului", ceea ce era acelaşi lucru[1]. Argumentul adus de Kogălniceanu în sprijinul propunerii sale era următorul: „Oraşul Bucuresci – spunea acesta – este de secole făcut pentru ca să fie capitala României. Aproape de arterul principal al comerciului, al bogăţiei Principatelor Unite, Dunărea, pe drumul cel mare al Occidentului către Orient, cu o populaţiune numeroasă, compactă şi eminamente românească, Bucuresci este apoi singurul oraş care are elementul cel mai puternic al unei ţări, clasa sau starea de mijloc. Nicăierea, în nici un alt oraş al României nu există un centru de lumini mai mari, un popor cu aspiraţiuni mai naţionale şi mai liberale, un spirit public mai neatârnat. Nicăieri opiniunea publică n-a putut a se dezvolta şi a domni mai mult decât în Bucuresci..."[2].

După unirea celor două principate, în Bucureşti îşi aveau sediile cele mai importante 20
bănci, societăţi de asigurare şi comerciale, întreprinderi comerciale, fapt care a dus la creşterea numărului locuitorilor[3]. Se dezvoltă, de asemenea, o intensă activitate publicistică datorită tipăririi şi răspândirii rapide a unui număr însemnat de ziare, gazete, reviste, jurnale, cunoscute deja din epocile anterioare, rezultat, de altfel, al legăturilor culturale extinse cu Occidentul[4].

Stabilirea capitalei nu s-a produs dintr-o dată. Era vorba de o decizie politică şi, 21
deopotrivă, administrativă. În cadrul Comisiei Centrale de la Focşani se căzuse de acord ca fixarea capitalei statului să se facă printr-o dispoziţie constituţională. În proiectul de Constituţie pregătit de Comisia Centrală în 1859 se prevedea la art. 136 că: „Rezidenţa obişnuită a Domnului şi a marilor corpuri ale Statului este oraşul Bucureşti"[5]. Deşi proiectul de constituţie nu îşi urmează cursul spre a fi dezbătut şi votat într-o Adunare Constituantă, oraşul Bucureşti este practic desemnat capitală a Principatelor Unite prin decizia de stabilire în acest oraş a administraţiei centralizate a vămilor, începând cu data de 1 ianuarie 1860[6].

Declararea oficială a oraşului Bucureşti drept capitala ţării era legată de unirea admi- 22
nistrativă a celor două principate, adică de transformarea uniunii personale într-o uniune statală reală. La 11 decembrie 1861 unirea administrativă se definitivează şi, ca urmare, Bucureştiul devine în mod oficial capitala Principatelor Unite. Guvernul unic şi Adunarea

---

[1] Idem, p. 227.

[2] Protocoalele Comisiunii Centrale a Principatelor Unite, Protocolul LXIV (şedinţa din 1 octombrie 1959, p. 12 şi urm), apud *F. Georgescu* (coord.), Istoria Oraşului Bucureşti, vol. I, Muzeul de Istorie al Oraşului Bucureşti, 1965, p. 292.

[3] *F. Georgescu* (coord.), op. cit., p. 295.

[4] Primul ziar apărut în Bucureşti a fost „Curierul rumânesc" [a se vedea lucrarea editată de Academia Română, Publicaţiunile periodice româneşti (ziare, gazete, reviste), Librăriile Socec & Comp. şi C. Sfetea, Bucureşti, 1913, p. 174-175]. Primul număr al ziarului a apărut la 8 aprilie 1829 sub conducerea lui Ion Eliade Rădulescu şi Constantin Moroiu. La 19 aprilie 1848, ziarul a fost suprimat pentru publicarea articolului „Urrèscu Tyrannia – Mi-e frică de anarchiă". Mai târziu, au fost publicate cotidianul „România", „Magazinu istoricu pentru Dacia", „Vestitorul românesc", „Curierul Bucurescilor" (a apărut între 14 iulie 1875-17 martie 1876), „Curierul Capitalei" (a apărut în perioada 5/17 septembrie1883 - ianuarie 1884) şi altele. Datorită condiţiilor epocii, unele publicaţii au avut o existenţă scurtă.

[5] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României. Acte şi documente. 1741-1991, ed. 2, op. cit., p. 348.

[6] *A.D. Xenopol*, Domnia lui Cuza Vodă, vol. 1, Iaşi, 1903, p. 167-168.

Legislativă unică își stabilesc sediul în capitală. Se adoptă o nouă stemă municipală[1]. În perioada ce urmat, sunt adoptate acte normative succesive de organizare și sistematizare urbană și delimitare a limitelor teritoriale ale capitalei[2]. Vechiul Sfat orășenesc este înlocuit cu un consiliu comunal ai cărui membri sunt aleși după sistemul colegiilor electorale.

23 Proiectul de Constituție elaborat din dispoziția Locotenenței Domnești creată după abdicarea forțată a domnitorului Alexandru Ioan Cuza, a prevăzut în art. 107 că: „Orașul București este capitala statului român și reședința guvernului". Dispoziția din proiect va fi preluată în art. 124 din Constituția promulgată de domnitorul Carol I. Domnitorul Carol I a ținut chiar de la urcarea sa pe tronul Principatelor Unite să-și exprime atașamentul față de Capitala țării[3]. Doi ani mai târziu, Carol I a răspuns la felicitările adresate de locuitorii Capitalei cu ocazia aniversării zilei de 10 mai, subliniind că s-a convins că întotdeauna „Bucureștii au fost credincioasa expresiune a națiunii".[4]

24 După intrarea României în primul război mondial, Capitala țării este amenințată de ofensiva Puterilor Centrale și, în consecință, se decide mutarea temporară a acesteia de la București la Iași. Coroana, Parlamentul, Guvernul, precum și alte instituții centrale sunt strămutate la Iași[5]. Pentru doi ani Iașul a fost capitala României. Membrii Familiei regale, Guvernul și celelalte autorități ale administrației strămutate la Iași au revenit la București. Bucureștiul a devenit „Capitala românismului întreg", după expresia deputatului Dimitrie Ioanițescu, folosită de acesta în discursul rostit pe marginea proiectului de lege privind organizarea municipiului București, aflat în dezbaterea Adunării Deputaților în 1926.

25 Constituția din 1923 nu se mai referă la București, dar stabilește în art. 125 că: „Reședința Guvernului este în Capitala țării", dispoziție ce va fi preluată apoi și în art. 93 din Constituția din 1938.

26 Omisiunea Constituantului din 1923 de a reconfirma statutul de capitală a Bucureștiului era motivată de discuții privind schimbarea capitalei într-o zonă strategică mai favorabilă

---

[1] La 7 decembrie 1864 se adoptă Decretul pentru armele (stema) comunei Bucuresci. Potrivit acestuia, „Armele comunei Bucuresci se vor compune în modul următor: Un scut cu sântul marele mucenic Demetriu (patronul orașului), pe câmp de ajur, surmontată de o coroană murală și terminată de o eșarpă tricoloră, având de tenență, la dextra, un păstor cu un câne, în suvenirea originei tradiționale a orașului (Bucur păstorul, fondatorul Bucurescilor) și la senestra, un herald cu armele țării sub coroana Domnească, ca semn de Capitală" (a se vedea *I.M. Bujoreanu*, op. cit., p. 932).

[2] A se vedea de pildă Legea pentru mărginirea Bucureștilor din 14 mai 1895, în *C. Hamangiu*, Codul general al României, vol. II, p. 747-749.

[3] Cu prilejul instalării lui Carol I ca Domnitor, primarul Bucureștilor, Dimitrie Brătianu i-a prezentat acestuia omagiul Consiliului Comunal și devotamentul locuitorilor capitalei. Răspunzându-i, Domnitorul a subliniat următoarele: „Am fost prea mișcat de primirea simpatică și unanimă ce Mi s-a făcut de locuitorii Capitalei. Vă rog domnule primar, a fi organul Meu pe lângă locuitori, spunându-le că de aici înainte al lor și Mă consider ca cel dintâi cetățean" (M.Of. nr. 103 din 11 mai 1866).

[4] Cuvântările Regelui Carol I, vol. I, 1866-1914, Fundația pentru Literatură și Artă „Regele Carol II", București, 1939, p. 56.

[5] Prin Legea din 20 decembrie 1916, promulgată prin Decretul nr. 3.225 din 16 decembrie 1916 se autorizează strămutarea reședinței Înaltei Curți de Casație și Justiție din București în orașul Iași (a se vedea *C. Hamangiu*, Codul general al României, vol. VIII, p. 1057). Anterior, prin Decretul 3120 din 17 noiembrie 1916 a fost strămutat la Iași sediul central al Băncii Naționale a României (a se vedea *M.Gr. Romașcanu*, Tezaurul român de la Moscova, Cartea Românească, București, 1934, p. 5).

pentru apărarea oraşului, ţinând seama că în timpul primului război mondial, capitala ţării fusese ocupată cu destulă uşurinţă de armatele Puterilor Centrale şi supusă unui umilitor regim de ocupaţie[1]. În presa vremii, ca şi în lucrări doctrinare, unii autori s-au întrebat dacă Bucureştii mai pot îndeplini, după unirea tuturor ţinuturilor româneşti într-un singur stat, funcţia de Capitală[2]. În opinia unor autori, pentru a îndeplini funcţia de capitală, Bucureştii ar trebui să întrunească două condiţii esenţiale pentru Capitala unui stat: să fi creat statul prin expansiunea forţelor sale proprii sau, în cazul în care statul ar fi fost creat prin centralizarea forţelor naţionale răzleţe, prin trecerea de la agregat la sistem, adică Bucureştii să se fi născut ca centru natural al acestui sistem[3]. În opinia autorilor la care ne referim, Bucureştii nu corespundeau, după primul război mondial, standardelor unei capitale, nici din punct de vedere economic, nici edilitar, urbanistic sau al sistematizării, nici din punct de vedere comercial ori cultural şi cu atât mai puţin al apărării sale militare. O nouă capitală ar trebui căutată şi fondată, spun autorii citaţi, „de-a lungul drumului urmat de cuceritorul Daciei, de-a lungul aceluiaşi drum pe care a intrat şi organizaţia bisericească care a prins într-o formă unitară organismul naţional", şi anume în apropierea Braşovului[4]. Încercările de schimbare a capitalei au fost zadarnice, nefiind susţinute. Municipiul Bucureşti a continuat să rămână centrul politic, economic şi cultural al Regatului întregit prin alipirea naturală a vechilor provincii româneşti cu Ţara Mamă.

La 7 februarie 1926, Parlamentul adoptă Legea pentru organizarea administraţiei 27
comunale a oraşului Bucureşti, care în art. 1 prevede că acesta este capitala României[5]. Până la adoptarea acestei legi, municipiul Bucureşti a fost organizat din punct de vedere administrativ în mod similar cu celelalte comune urbane[6].

Prin Legea din 11 septembrie 1929 pentru organizarea administraţiunii municipiului 28
Bucureşti, acesta a fost declarat din nou capitala României[7]. Prin aceeaşi lege s-a stabilit

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *T. Brăileanu*, Politica, Tipografia „Mitropolitul Silvestru", Cernăuţi, 1928, p. 305-311.

[2] *C. Brăileanu, T. Brăileanu*, Problema Capitalei, Bucureşti, 1924, p. 8.

[3] Ibidem.

[4] Idem, p. 11.

[5] Prin această lege oraşului Bucureşt i s-au arondat un număr de comune suburbane limitrofe, astfel încât a căpătat o întindere considerabilă. Art. 3 din lege prevedea că interesele generale ale municipiului Bucureşti şi ale comunelor suburbane se administrează de un consiliu general, compus din 36 consilieri aleşi, 24 consilieri de drept şi până la 7 consilieri femei cooptate. Potrivit art. 8, primarul era ales de consiliul general considerat „capul administraţiunii generale a Capitalei şi a comunelor suburbane". Consiliul general avea competenţa de a da directive în materie edilitară, sanitară şi culturală pentru toate sectoarele şi întreg teritoriul municipiului Capitalei şi administra toate serviciile şi instalaţiile de interes general al oraşului (uzinele comunale, abatoarele, crematoriile, atelierele, halele centrale, oboarele centrale, antrepozitele etc)

[6] A se vedea *I.C. Filitti*, Organizarea locală a României, Enciclopedia României, vol. I, op. cit., p. 309.

[7] *C. Hamangiu*, Codul general al României, vol. XVII, p. 1211. Din punct de vedere administrativ, municipiul Bucureşti era împărţit în patru sectoare (Sectorul Galben; Sectorul Negru; Sectorul Albastru şi Sectorul Verde). Împărţirea pe sectoare se făcea prin decret. Interesele generale ale municipiului şi ale celor 12 comunelor suburbane ale sale erau administrate de consiliul general al municipiului, de delegaţiunea acestuia şi de primarul Capitalei. Consiliul general a căpătat atribuţii şi în materie de asistenţă socială.

o nouă stemă a municipiului: Scut albastru cu acvila României de aur având cruce în cioc, sceptru în ghiara stângă și sabie în ghiara dreptă; pe pieptul acvilei un scut roșu cu Sf. Dumitru, de argint, ținând în mâna stângă crucea și în cea dreaptă sulița; jos pe o eșarfă roșie, era înscrisă deviza:„Patria și dreptul meu", iar de eșarfă atârnate decorațiile de război ale cetății București.

29 Constituția din 1938 a preluat, așa cum am arătat, formularea referitoare la reședința Guvernului, din Constituția adoptată în 1923, dar prin Legea din 4 martie 1939 privind organizarea municipiului București, promulgată prin Înaltul Decret Regal nr. 870/1939[1] s-a prevăzut că acesta este capitala regatului României (art. 1).

30 Constituțiile din 1948, 1952 și 1965 au prevăzut că orașul București este capitala republicii. Constituția din 1991 a reconfirmat acest statut în art. 14, precizând că municipiul București este capitala României.

31 Este opțiunea Legiuitorului Constituant de a reglementa printr-o normă de rang constituțional capitala țării[2]. A fost o opțiune politică de a reconfirma statutul constituțional al capitalei și o piedică ca, ulterior, Parlamentul ordinar să schimbe acest statut. Firește, pe calea unei revizuiri constituționale, statutul legal al capitalei României se poate schimba. Mai greu este pentru Parlament și Guvern să aloce fondurile necesare pentru mutarea capitalei într-o altă zonă a țării, care să asigure, în plus, și elementele cu semnificații istorice ce trebuie să însoțească întotdeauna imaginea capitalei unui stat.

[1] *C. Hamangiu*, Codul general al României. Vol. XXVII. Partea I, p. 472. Art. 1 al legii prevedea că municipiul București era persoană juridică, constituind o circumscripție administrativă sub controlul și tutela Ministerului de Interne. S-a păstrat aceeași împărțire pe sectoare, ca circumscripții de control și de deconcentrare ale administrației municipale, fără personalitate juridică.

[2] Cu prilejul revizuirii Constituției în 2003, Partidul Democrat a propus eliminarea din Constituție a art. 14, pe motiv că stabilirea în textul Legii fundamentale a capitalei „nu este o chestiune de nivelul Constituției", a se vedea *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, op. cit., p. 265. Amendamentul a fost respins de ambele Camere legislative, pe considerente de tradiție constituțională.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul II
Drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale

Capitolul I
Dispoziţii comune

Art. 15. Universalitatea

(1) Cetăţenii beneficiază de drepturile şi de libertăţile consacrate prin Constituţie şi prin alte legi şi au obligaţiile prevăzute de acestea.

(2) Legea dispune numai pentru viitor, cu excepţia legii penale sau contravenţionale mai favorabile.

Lucrări de referinţă: *T. Corlăţean*, Protecţia europeană şi internaţională a drepturilor omului, ed. 2, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 7-11; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 455; *E. Focşăneanu*, Istoria constituţională a României (1859-1991), Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 29; *C. Ionescu*, Constituţia României. Titlul I. Principii generale. Art. 1-14. Comentarii şi explicaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2015, p. 307-310; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 672-673; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, ed. 14, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2011, p. 141; *I. Muraru, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituţia României – comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 35; *I. Muraru*, Comentariul art. 15 din Constituţie, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 137-148; *F. Sudre*, La Convention Européenne des Droits de l'Homme, 8e edition mise a jour, P.U.F., Paris, 2010, p. 93.

Studii de specialitate: *B.C. Andrei*, Câteva consideraţii în legătură cu teoria aplicării globale a legii penale mai favorabile din perspectiva Deciziei Curţii Constituţionale a României nr. 265/2014, în Dreptul nr. 8/2015; *L. Coras*, Aplicarea legii penale în timp din perspectiva Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, în Dreptul nr. 4/2010; *S. Corlăţeanu, S. Corlăţeanu*, Din nou despre aplicarea legii penale în timp, în Dreptul nr. 6/2006; *D.-C. Dănişor*, Universalitatea drepturilor şi libertăţilor fundamentale potrivit Constituţiei României, în Revista de Drept Public nr. 2/2004; *C. Duvac*, Studiu comparativ referitor la legea penală şi limitele ei de aplicare din perspectiva noului Cod penal şi a Codului penal actual, în Dreptul nr. 7/2013; *C.-L. Popescu*, Data intrării în vigoare a actelor normative, în lumina dispoziţiilor constituţionale revizuite, în Dreptul nr. 4/2004; *C.-L. Popescu*, Dreptul la extraactivitatea legii penale mai favorabile, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 11/1995; *I. Rusu*, Exigenţe constituţionale şi internaţionale privind restrângerea exerciţiului unor drepturi sau al unor libertăţi, în Revista de Drept Public nr. 3/2011; *M.A. Hotca*, Aplicarea legii penale de dezincriminare, în Dreptul nr. 11/2014; *B. Selejan-Guţan*, Despre legea penală mai favorabilă şi *războiul judecătorilor*. Scurte comentarii pe marginea Deciziei Curţii Constituţionale nr. 265/2014, în Pandectele Române nr. 6/2014.

Corelaţii legislative: art. 3-7 C.pen.; art. 4-6 C.civ.; H.G. nr. 839/2013 privind constituirea şi atribuţiile comisiilor de evaluare a incidenţei aplicării legii penale mai favorabile în cazul persoanelor aflate în executarea pedepselor şi măsurilor educative privative de libertate din perspectiva noilor reglementări penale şi procesual penale (M.Of. nr. 669 din 31 octombrie 2013).

Comentariu

Sumar

§1. Aspecte introductive privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului 252
§2. Delimitări conceptuale 253
§3. Scurt istoric privind Titlul al II-lea și structura textului constituțional referitor la drepturile și libertățile cetățenești din perspectiva evoluției statului român în perioada 1866-2003 253
§4. Universalitatea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale. Concept și semnificații 255
§5. Principiul neretroactivității legii 257

§1. Aspecte introductive privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului

1 Drepturile și libertățile fundamentale ale omului constituie unul din *pilierii* esențiali ai societăților democratice. Democrația nu există decât dacă practică recunoașterea, aplicarea și respectarea drepturilor omului. Drepturile și libertățile fundamentale reprezintă patrimoniul juridic comun al umanității, pentru că ele se referă la valori universal recunoscute în relațiile internaționale[1].

2 Ideea că individul ca ființă umană are drepturi imanente are origini îndepărtate. În doctrină există autori care sunt de părere că preocuparea pentru protecția drepturilor omului își are originea în instituțiile Greciei antice. Istoria drepturilor omului s-ar confunda, potrivit unor opinii, chiar cu istoria omenirii. Potrivit altor opinii, originile drepturilor omului nu pot fi situate în timp decât dacă se are în vedere condiția fundamentală a lor, respectiv apariția ideilor de libertate și egalitate[2].

3 Istoria drepturilor omului a fost marcată, succesiv, de: viziunile filosofice din antichitate care au avut în centrul preocupării *omul* ca ființă socială înzestrată cu prerogative sub forma drepturilor și libertăților individuale; evoluțiile din Roma antică, care recunoștea drepturile cetățenilor romani de a participa la viața publică; revoluția profundă determinată de Creștinism în gândirea și comportamentul oamenilor, care a înălțat dragostea pentru Dumnezeu și pentru oameni la rangul de reper central[3]; elementele protecției juridice a ființei umane conturate, pentru prima dată, de un document de o relevanță istorică edictat în Anglia în 1215, respectiv „Magna Charta Libertatum"; Renaștere și Reformă care au marcat noi trepte pe calea afirmării dreptului natural; de adoptarea în Anglia în 1679 a actului „Habeas Corpus", care garantează inviolabilitatea persoanei sau ulterior, în 1689, a actului „Bill of Rights", care recunoștea, între altele, dreptul la alegeri libere, libertatea cuvântului sau dreptul de a fi judecat de un tribunal cu juri; doctrina „contractului social" elaborată de Jean-Jacques Rousseau, care reflecta voința liberă a indivizilor de a ieși din starea lor naturală, pentru a regăsi în stat securitatea juridică, stabilitatea și o viață prosperă; rebeliunea coloniilor engleze din America de Nord împotriva Marii Britanii și adoptarea Declarației americane de independență la 4 iulie 1776, prin care se proclama principiul egalității între indivizi, dreptul la viață și libertate ca drepturi inalienabile; Revoluția

[1] *T. Corlățean*, Protecția europeană și internațională a drepturilor omului, ed. 2, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 7.

[2] Ibidem.

[3] „Să iubești pe aproapele tău ca pe tine însuți", Marcu, cap. 12, verset 31.

franceză din 1789 şi Declaraţia privind drepturile omului şi ale cetăţeanului, care consacra ca principiu fundamental egalitatea în faţa legii a tuturor persoanelor; adoptarea, începând cu sfârşitul secolului al XVIII-lea şi prima parte a secolului al XIX-lea, a Constituţiilor americană şi franceză, respectiv a Olandei (1798), Suediei (1809), Spaniei (1812), Belgiei (1831) etc.; tendinţele din secolul al XIX-lea de internaţionalizare a unor categorii de drepturi şi libertăţi fundamentale; procesul de codificare internaţională a unor norme de protecţie a drepturilor omului existente anterior doar în formă cutumiară, precum şi unele norme de drept internaţional umanitar, eliminarea sclaviei şi a comerţului de sclavi etc.; sistemul Tratatelor de pace de la Paris după Primul Război Mondial şi Societatea Naţiunilor, inclusiv din perspectiva sistemului de protecţie juridică acordată minorităţilor naţionale; în sfârşit, sistemul universal de protecţie a drepturilor omului consacrat după cel de-al Doilea Război Mondial sub cupola Organizaţiei Naţiunilor Unite, începând cu Carta ONU, Declaraţia Universală a Drepturilor Omului şi cele două Pacte internaţionale din 1966 privind drepturile civile şi politice şi, respectiv, drepturile economice, sociale şi culturale[1].

§2. Delimitări conceptuale

Se remarcă astfel o consacrare paralelă, dar complementară a protecţiei drepturilor şi libertăţilor fundamentale prin instrumente juridice obligatorii atât în plan internaţional, sub forma „drepturilor omului" garantate prin tratate, convenţii, pacte internaţionale, cât şi în plan naţional, sub forma „drepturilor cetăţeanului", garantate prin constituţii şi alte legi. 4

Doctrina de specialitate pune în valoare conceptul de „drepturi ale omului" atât prin definiţii ale autorilor de drept internaţional, cât şi ale autorilor de drept constituţional, în ordinea juridică internă, definiţii care nu diferă fundamental. Astfel, una dintre definiţiile clasice ale conceptului de „drepturi ale omului" din doctrina de drept internaţional face referire la „ansamblul de prerogative codificate sau consacrate în dreptul naţional şi garantate de tratatele internaţionale fiecărui individ în raporturile sale cu celelalte persoane fizice sau juridice, care exprimă valori sociale fundamentale şi care au drept finalitate satisfacerea unor nevoi şi aspiraţii umane esenţiale şi legitime"[2]. 5

Doctrina de drept constituţional românească defineşte, la rândul său, „drepturile fundamentale" ca fiind acele „drepturi subiective ale cetăţenilor, esenţiale pentru viaţa, libertatea şi demnitatea acestora, indispensabile pentru libera dezvoltare a personalităţii umane, drepturi stabilite prin Constituţie şi garantate prin Constituţie şi legi"[3]. 6

§3. Scurt istoric privind Titlul al II-lea şi structura textului constituţional din perspectiva evoluţiei statului român în perioada 1866-2003

Din punctul de vedere al structurii Capitolului I „Dispoziţii comune" din Titlul al II-lea „Drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale", în redactarea Constituţiei României 7

---

[1] A se vedea, pe larg, Aspecte introductive, scurt istoric şi noţiune, în *T. Corlăţean*, Protecţia europeană şi internaţională..., op. cit., p. 7-10.

[2] Idem, p. 11.

[3] *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, ed. 14, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2011, p. 141.

din 1991 se remarcă faptul că cele 7 articole componente se regăsesc practic în cele 8 Teze ale Proiectului de Constituție din 1991, într-o redactare destul de apropiată[1]. În plus, „domeniile și obiectivele" avute în vedere pentru revizuirea Constituției din 2003 au inclus și prevederi referitoare la articole din Titlul II, respectiv art. 16 („egalitatea în drepturi") și art. 19 („extrădarea și expulzarea")[2].

8 Este util de menționat că plasarea în structura Constituției din 1991 și, respectiv, în versiunea supusă revizuirii din 2003 a Titlului II „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale" reprezintă o constantă în istoria constituțiilor românești considerate ca având un fundament democratic. Astfel, Constituția din 1 iulie 1866 consacră în Titlul II, „Despre drepturile românilor", o serie de prevederi privind largi libertăți: libertatea conștiinței, libertatea presei, a învățământului, a întrunirilor etc. Inviolabilitatea persoanei și a domiciliului erau garantate. Pedeapsa cu moartea și confiscarea averii erau interzise[3].

9 Constituția din 29 martie 1923 păstrează în Titlul II privind „Drepturile românilor" aceleași drepturi și libertăți consacrate în Constituția din 1866, cu excepția a două articole supuse revizuirii, respectiv suprimarea obligativității căsătoriei religioase (noul articol 23, fost 22) și generalizarea obligativității învățământului primar (noul articol 24, fost 23)[4].

10 *Per a contrario*, Constituțiile din 1938 și 1952 introduc modificări în structura textului constituțional care depășesc simpla simbolistică formală. Astfel, Constituția Regelui Carol al II-lea, din 27 februarie 1938, care abandonează tradiția democratică constituțională anterioară, păstrează aparent, prin același Titlu II, un anumit conținut normativ în materia în discuție, prin menținerea unui număr destul de mare de texte din Constituția anterioară referitoare la „drepturile românilor". În realitate, sunt introduse multe restricții, iar conținutul liberal al principiilor sale este practic abandonat. Titlul al II-lea este împărțit pentru prima dată în două capitole, primul despre „Datoriile românilor", iar cel de-al doilea despre „Drepturile românilor", cu acordarea unei priorități clare datoriilor, în detrimentul drepturilor, datorii mult mai numeroase, de altfel, față de textele constituționale anterioare[5].

11 Constituția din 27 septembrie 1952, spre deosebire de constituțiile anterioare, inclusiv cea din 13 aprilie 1948 (care păstrase aparența consacrării Titlului despre drepturile omului înainte de Titlul despre puterile statului), marchează o schimbare fundamentală din punctul de vedere al structurii formale. Titlul al II-lea dedicat ca atare drepturilor românilor este abandonat, fiind introdus spre final, după reglementarea tuturor puterilor statului, în Capitolul al VII-lea, sub denumirea „Drepturile și datoriile fundamentale ale cetățenilor". Este pusă astfel în evidență preeminența statului asupra cetățeanului și, respectiv, a datoriilor acestuia față de drepturi[6].

12 În sfârșit, Constituția Republicii Socialiste România din 21 august 1965, care înregistrează tendința marcării unui grad mai ridicat de independență față de URSS, inclusiv

---

[1] A se vedea Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 191.

[2] „Domaines et objectifs pris en considération pour la révision de la Constitution, Gouvernement de la Roumanie", Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2002, p. 5 și 7.

[3] *E. Focșăneanu*, Istoria constituțională a României 1859-1991, Ed. Humanitas, București, 1992, p. 29.

[4] Idem, p. 64.

[5] Idem, p. 74.

[6] Idem, p. 114.

prin renunțarea menționării Uniunii Sovietice în corpul Constituției, revine la o formă mai tradițională de redactare, în care drepturile omului, incluzând, însă, și îndatoririle lui, revin la Titlul al II-lea, într-o formulare mai liberală, justificată însă mai mult de interese ce țineau de propaganda politică decât de tehnica legislativă[1].

§4. Universalitatea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale. Concept și semnificații

În plan internațional doctrina contemporană afirmă că universalitatea drepturilor 13
omului este astăzi un lucru consacrat și acceptat, chiar dacă mai există încă unele voci contestatare. Majoritatea autorilor din doctrina de drept internațional indică faptul că menționatul caracter universal al drepturilor omului reprezintă una dintre principalele trăsături caracteristice ale drepturilor omului. Acest caracter decurge din însăși natura acestor drepturi.

Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului din 1789, care proclamă în mod solemn 14
drepturile naturale, inalienabile și sacre ale omului, consacră în același timp caracterul lor universal, făcând distincția între „om" și „cetățean".

Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a Națiu- 15
nilor Unite în 1948, a reflectat aceeași preocupare pentru universalitate: „Considerând că recunoașterea demnității inerente tuturor membrilor familiei umane și a drepturilor lor egale și inalienabile constituie fundamentul libertății, dreptății și păcii în lume..."[2]. Aceeași Declarație statuează în mod explicit că „statele membre s-au angajat să promoveze, în cooperare cu Organizația Națiunilor Unite, respectul universal și efectiv al drepturilor omului și al libertăților fundamentale"[3].

Facem o scurtă remarcă, importantă în acest context, pentru a semnala că în planul 16
relațiilor internaționale, spre deosebire de planul național, accentul se pune pe consacrarea prioritară a universalității exercițiului drepturilor și libertăților indivizilor, și nu atât de mult pe obligațiile sau îndatoririle care le-ar fi în mod egal opozabile acestora. Aceasta nu exclude însă, cu titlu de exemplu, „faptul că individul are îndatoriri față de semenii săi și față de colectivitatea căreia îi aparține"[4] sau angajarea responsabilității individuale penale pentru fapte ilicite comise în plan internațional.

Proclamarea internațională a drepturilor omului, care are un caracter mai recent, fiind 17
consacrată în special după cel de-al Doilea Război Mondial, începând cu Carta ONU, s-a realizat în primul rând prin izvoare scrise, respectiv câteva sute de texte juridice adoptate la nivel național și internațional după 1945[5].

Recunoașterea drepturilor omului dobândește astfel un caracter global, care indică 18
tendința spre un consens al societății internaționale. Instrumentele cu vocație universală își găsesc originea în activitatea ONU și a instituțiilor specializate ale acesteia și pot avea

---

[1] Idem, p. 117.

[2] Principalele instrumente internaționale privind drepturile omului la care România este parte, vol. I – Instrumente Universale, Institutul Român pentru Drepturilor Omului, București, 1999, p. 7.

[3] Ibidem.

[4] Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, în *T. Corlățean*, op. cit., p. 261.

[5] *T. Corlățean*, op. cit., p. 15.

domeniu de aplicare, general sau specific, după cum se adresează omului considerat ca atare sau unei categorii speciale de indivizi.

19 Declarația Universală a Drepturilor Omului, declarație de principii în formă solemnă și, deci, document politic și nu tratat internațional, era destinată încă de la origine să fie completată de alte texte. Acestea au fost, după o dificilă procedură de negociere și redactare, cele două Pacte internaționale privind drepturile civile și politice, respectiv, drepturile economice, sociale și culturale, adoptate de Adunarea Generală a Națiunilor Unite la 16 decembrie 1966[1], la care s-au adăugat în timp multe alte convenții internaționale cu caracter universal adoptate la Națiunile Unite în domenii de interes general sau sectorial privind drepturile omului.

20 Chiar dacă, cu titlu de excepție, unele state sau chiar autori din doctrina internațională contestă universalitatea drepturilor omului, în general din rațiuni invocate (ca pretext) de modele culturale diferite sau altele extrem de pragmatice, care ascund încălcări ale drepturilor omului în plan național, în opinia majoritară din literatura contemporană de specialitate atât instrumentele cu caracter global adoptate în sistemul ONU și, respectiv, aplicarea lor în practică, cât și cumulul sistemelor regionale (european, interamerican, african) de protecție a drepturilor omului, conferă acestei protecții a drepturilor și libertăților fundamentale un caracter universal dificil de contestat într-un mod legitim sau credibil[2].

21 În mod firesc, consacrarea caracterului universal al drepturilor omului cunoaște o reflectare similară și în plan național, în ordinea juridică constituțională a statelor democratice[3]. Este și cazul Constituției României în redactarea primului alineat al art. 15.

22 Tezele proiectului de Constituție din 1991 sunt de la bun început foarte clare în acest sens: „1. Toți cetățenii beneficiază de drepturile garantate de Constituție și au obligațiile prevăzute de aceasta..."[4].

23 Se constată că versiunea validată în final a art. 15 din Constituție elimină adjectivul pronominal nehotărât „toți", fără ca prin această eliminare să fie diminuată în vreun fel aplicabilitatea generală a beneficiilor exercițiului drepturilor garantate cetățenilor români de Constituție sau cea a opozabilității obligațiilor acestora.

24 Pe de altă parte, așa cum remarcam anterior, spre deosebire de planul relațiilor internaționale, în ordinea juridică națională apare consacrarea obligațiilor ce incumbă indivizilor, calificați drept „cetățeni", suplimentar drepturilor și libertăților fundamentale. Motivația este evidentă și decurge din principiul consacrat de Teoria generală a dreptului, potrivit căruia, orice drept are în mod necesar și o obligație corelativă. Precizăm că în structura Capitolului al III-lea al aceluiași Titlu al II-lea al Constituției noțiunea de „obligații" este înlocuită cu instituția „îndatoririlor fundamentale".

25 În ceea ce privește accepțiunea concretă a conceptului de „universalitate" în planul ordinii juridice constituționale interne, doctrina românească este unanimă în a afirma că

---

[1] Ibidem.

[2] Idem, p. 16.

[3] A se vedea și comentariile formulate de prof. C. Ionescu pe marginea articolului 11 („Dreptul internațional și dreptul intern) al Constituției României, în *C. Ionescu*, Constituția României, Titlul I. Principii generale. Art. 1-14, Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2015, p. 307-310.

[4] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 191.

universalitatea drepturilor şi libertăţilor se referă atât la sfera propriu-zisă a drepturilor, cât şi la titularii acestora[1]. Astfel, cu privire la primul element al analizei, universalitatea face referire la capacitatea cetăţeanului de a beneficia, fără excepţie, de toate drepturile şi libertăţile consacrate de Constituţie şi alte legi ale statului. Dintr-o perspectivă scrupuloasă a interpretării textelor şi a modalităţii de redactare a primului alineat al art. 15, am putea semnala că această normă face referire la **totalitatea „drepturilor şi libertăţilor consacrate"[2] legislativ în ordinea juridică internă**, întrucât acolo unde „legea nu distinge", nu vom distinge nici noi, astfel încât sfera drepturilor vizată de redactarea Constituţiei **include şi drepturile şi libertăţile fundamentale**, dar vizează în realitate o sferă mult mai largă. Această interpretare nu face decât să consolideze universalitatea domeniului de aplicare.

Cu privire la cel de-al doilea element al analizei, **universalitatea** se referă la faptul 26
că toţi cetăţenii statului român se bucură de aceste drepturi şi libertăţi, o sferă care, încă o dată, include în primul rând drepturile şi libertăţile fundamentale, dar care are însă o întindere mult mai largă.

În mod firesc, corelarea între planul dreptului internaţional şi cel intern de natură 27
constituţională, la care făceam referire anterior pentru asigurarea coerenţei accepţiunii de universalitate a drepturilor şi libertăţilor, se face în virtutea obligaţiei ce decurge din angajamentele asumate de state prin instrumentele juridice internaţionale, respectiv: „obligaţia acestora de a promova respectarea universală şi efectivă a drepturilor şi libertăţilor omului[3].

În sfârşit, universalitatea drepturilor şi libertăţilor implică şi universalitatea îndatoririlor 28
corelative, aspect care se regăseşte, după cum aminteam anterior, inclusiv în izvoarele de drept internaţional în materie, în special în cele două Pacte internaţionale din 1966[4].

§5. Principiul neretroactivităţii legii

Alin. (2) al art. 15 consacră la nivel constituţional principiul neretroactivităţii legii. 29
Potrivit acestui principiu, efectele juridice ale unei legi încep să se producă numai după data adoptării acesteia, deci au o aplicare numai pentru viitor. În doctrina constituţională românească se menţionează că ar fi absurd să se pretindă unui subiect de drept să răspundă pentru o conduită ce a avut-o anterior intrării în vigoare a noii legi, conduită care la momentul realizării faptelor nu era incriminată de normele în vigoare de la acel moment[5].

---

[1] *I. Muraru, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituţia României – comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 35; a se vedea şi *I. Muraru*, Comentariul art. 115 din Constituţie, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 137; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 672; *D. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 455.

[2] *Colectiv*, Constituţia României, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 12.

[3] Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice, în *T. Corlăţean*, op. cit., p. 261.

[4] *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 137.

[5] *I. Muraru, M. Constantinescu* ş.a., op. cit., p. 37.

30 Tezele proiectului de constituție prevăd acest principiu într-o formulă mai concisă decât redactarea finală a art. 15 alin. (2): „1. Legea nu poate dispune decât pentru viitor"[1]. Excepția legii penale mai favorabile a fost inclusă în redactarea finală din Constituția adoptată în 1991, iar cea a legii contravenționale mai favorabile în urma revizuirii din 2003.

31 Păstrând complementaritatea analizei între planul dreptului internațional și respectiv al celui național (constituțional), merită menționată redactarea art. 7 al Convenției europene a drepturilor omului, care consacră preeminența dreptului, sub forma principiului legalității infracțiunilor și a pedepselor (*Nulla poena sine lege*), cel care fundamentează, în ultimă instanță și principiul neretroactivității legii penale[2]: „Art. 7. Nicio pedeapsă fără lege - (1) Nimeni nu poate fi condamnat pentru o acțiune sau o omisiune care, în momentul săvârșirii, nu constituia o infracțiune potrivit dreptului național sau internațional. De asemenea, nu se poate aplica o pedeapsă mai severă decât aceea aplicabilă în momentul săvârșirii infracțiunii"[3]. Acest principiu presupune ca infracțiunea să fie clar prevăzută de lege și este însoțită de dreptul de aplicare a principiului retroactivității legii penale mai favorabile[4].

32 Doctrina europeană[5] menționează că *a priori* numai cauzele penale (infracțiunile) ar fi vizate de aplicarea art. 7 al Convenției europene a drepturilor omului. Literatura de specialitate precizează totuși că se impune ca imperativă o interpretare mult mai largă a acestui articol, pentru că acesta are de fapt în vedere un element esențial al statului de drept și consolidează totodată principiul securității juridice, care se aplică nu doar cauzelor penale[6]. În ceea ce privește strict dreptul penal trebuie să prevaleze o interpretare mai liberală, pe baza căreia Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, de exemplu, că art. 7 parag. 1 al Convenției nu se limitează doar la interdicția aplicării retroactive a legislației penale, ci, pe un plan mai general, încorporează principiul potrivit căruia numai legea poate defini o infracțiune și institui o pedeapsă, iar dreptul penal trebuie construit într-un sens de strictă interpretare[7].

33 Am menționat că, inclusiv potrivit doctrinei și practicii judiciare europene în materia drepturilor omului, potrivit principiului neretroactivității, un fapt nu poate fi calificat de instanțele de judecată ca având o natură penală dacă nu fusese incriminat anterior, iar definiția *de lege lata* a faptelor penale nu poate fi extinsă pentru fapte care anterior nu erau infracțiuni. Cu toate acestea, textul Convenției europene și practica Curții de la Strasbourg lasă deschisă posibilitatea unor derogări de la principiul neretroactivității[8]. Această chestiune este pusă în evidență, de exemplu, în contextul specific care decurgea din căderea Zidului Berlinului. Mai precis, în două faimoase cauze care vizau pretinsa încălcare a art. 7 al Convenției europene de către instanțele de judecată germane care

---

[1] A se vedea Geneza Constituției României..., op. cit., p. 191.

[2] *F. Sudre*, La Convention Européenne des Droits de l'Homme, 8e edition mise a jour, P.U.F., Paris, 2010, p. 93.

[3] (*http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RON.pdf*), p. 10.

[4] *F. Sudre*, op. cit., p. 93.

[5] *J.-F. Renucci*, Introduction to the European Convention on Human Rights. The rights guaranteed and the protection mechanism, Council of Europe Publishing, 2005, p. 66.

[6] Ibidem.

[7] A se vedea Hotărârea CEDO, *Kokkinakis c. Grecia* din 25 mai 1993, apud *J.-F. Renucci*, op. cit., p. 67.

[8] *J.-F. Renucci*, op. cit., p. 67-68.

condamnaseră reclamanţii (unii dintre ei fiind implicaţi anterior în procesul de legiferare, iar alţii în cel de aplicare a regulamentelor Est-germane care permiteau deschiderea focului împotriva persoanelor ce încercau să treacă ilegal Zidul Berlinului), Curtea Europeană a ajuns la concluzia că art. 7 nu fusese încălcat, chiar dacă la momentul evenimentelor faptele invocate nu constituiau infracţiuni potrivit dreptului din Republica Democrată Germană[1]. Această derogare de la principiul neretroactivităţii fusese posibilă în condiţiile redactării parag. 2 al art. 7 al Convenţiei europene, potrivit căruia: „2. Prezentul articol nu va aduce atingere judecării şi pedepsirii unei persoane vinovate de o acţiune sau de o omisiune care, în momentul săvârşirii, era considerată infracţiune potrivit principiilor generale de drept recunoscute de naţiunile civilizate"[2], precum şi în condiţiile în care dreptul vest-german incrimina penal faptele citate, atât înainte, cât şi după reunificarea germană.

Derogări de la principiul neretroactivităţii sunt prezente, după cum menţionam anterior, 34
şi în textul constituţional reprezentat de alin. (2) al art. 15, respectiv pentru aplicarea „legii penale sau contravenţionale mai favorabile".

Remarcăm, pe de altă parte, faptul că ansamblul acestui text (principiul neretroactivităţii 35
şi derogările sale) marchează **transformarea unui principiu legal**, consacrat, de exemplu, atât în Codul civil, cât şi în Codul penal român, **într-un principiu de ordin constituţional**[3]. Consecinţele juridice importante care decurg din acest proces determină ca neretroactivitatea legii, consacrată ca principiu constituţional, să devină obligatorie pentru toate ramurile de drept, fără excepţie. Nu în ultimul rând, derogările de la acest principiu sunt de strictă interpretare, exclusiv cele prevăzute de norma constituţională, orice altă excepţie fiind pe cale de consecinţă, neconstituţională[4].

Art. 16. Egalitatea în drepturi

(1) Cetăţenii sunt egali în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără privilegii şi fără discriminări.

(2) Nimeni nu este mai presus de lege.

(3) Funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condiţiile legii, de persoanele care au cetăţenia română şi domiciliul în ţară. Statul român garantează egalitatea de şanse între femei şi bărbaţi pentru ocuparea acestor funcţii şi demnităţi.

(4) În condiţiile aderării României la Uniunea Europeană, cetăţenii Uniunii care îndeplinesc cerinţele legii organice au dreptul de a alege şi de a fi aleşi în autorităţile administraţiei publice locale.

Lucrări de referinţă: *T. Corlăţean*, Protecţia europeană şi internaţională a drepturilor omului, ed. 2, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 7-11; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în

---

[1] A se vedea şi Hotărârea CEDO, *Streletz, Kessler şi Krenz c. Germania* din 22 martie 2001, în Reports 2001-II, ECHR; Hotărârea CEDO, *K.-H.W. c. Germania* din 22 martie 2001, în Reports 2001-II, ECHR.

[2] (*http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RON.pdf*), p. 10-11.

[3] *I. Muraru, M. Constantinescu* ş.a., op. cit., p. 38. A se vedea şi *C. Ionescu*, Tratat..., op. cit., p. 626. În jurisprudenţa Curţii Constituţionale s-a reţinut că ridicarea la rangul de principiu constituţional a neretroactivităţii legii se justifică prin faptul că acesta asigură, în condiţii mai bune, securitatea juridică a cetăţenilor [a se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 9/1994 (M.Of. nr. 326 din 25 noiembrie 1996)].

[4] Ibidem.

dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 456-457; *C. Ionescu*, Constituția României, Titlul I. Principii generale. Art. 1-14, Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2015, p. 307-310; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 672; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, ed. 14, Ed. C.H. Beck, București, 2011, p. 141; *I. Muraru, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României – comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 35; *I. Muraru*, Comentariul art. 16 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 151-161; *F. Sudre*, La Convention Européenne des Droits de l'Homme, 8e edition mise a jour, P.U.F., Paris, 2010, p. 93; *E.S. Tănăsescu*, Principiul egalității în dreptul românesc, Ed. All Beck, București, 1999, p. 6-44.

Studii de specialitate: *T. Bodoașcă*, Examen critic în legătura cu egalitatea în fața legii a copiilor din afara căsătoriei cu cei din căsătorie, în Dreptul nr. 9/2015; *C.-F. Costaș*, Considerații generale asupra limitării exercițiului unor libertăți publice ale funcționarilor publici, în Pandectele Române nr. 3/2004; *C. Clipa*, Limitele liberei circulații a lucrătorilor din administrațiile publice naționale pe piața europeană a muncii. Analiza sumară a cadrului din România, în Revista Română de Drept European nr. 1/2014; *D.C. Dănișor*, Fundamentul statului și criteriile de nediscriminare (comentarii ale dispozițiilor art. 4 din Constituția României), în Revista de Drept Public nr. 1/2008; *L. Mihai*, Considerații privind reglementarea drepturilor omului în Constituția României din 1991, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 1/1993; *C.-S. Săraru*, Privire comparativă asupra revizuirilor constituționale impuse de integrarea în Uniunea Europeană, în Revista de Drept Public nr. 3/2007.

Corelații legislative: Legea cetățeniei române nr. 21/1991, republicată (M.Of. nr. 576 din 13 august 2010); Legea nr. 33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, republicată (M.Of. nr. 627 din 31 august 2012); Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, republicată (M.Of. nr. 326 din 5 iunie 2013); O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare (M.Of. nr. 166 din 7 martie 2014); art. 14 CEDO, art. 20, art. 21 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Istoricul consacrării în Dreptul internațional public a principiului egalității în drepturi 260
§2. Reflectarea principiului egalității în drepturi în Tezele proiectului de Constituție 262
§3. Funcții și demnități publice 264
§4. Cetățenii Uniunii Europene 266

§1. Istoricul consacrării în Dreptul internațional public a principiului egalității în drepturi

1 Evoluția în plan internațional a conceptului de „Drepturi și libertăți fundamentale", universalitatea gradual dobândită a consacrării politice și codificării juridice a acestuia au vizat promovarea simultană, din nucleul dur al conceptului, a unuia din „dezmembrămintele" esențiale ale sale, respectiv „egalitatea în fața legii" a tuturor indivizilor.

2 Astfel, Declarația de independență americană adoptată la 4 iulie 1776 proclamă principiul egalității între indivizi, alături de dreptul la viață și cel la libertate, ca drepturi inalienabile ființei umane[1]. În aceeași epocă istorică, Declarația Revoluției franceze privind drepturile omului și cetățeanului din 1789 consacra ca prim principiu egalitatea

[1] *T. Corlățean*, Protecția europeană și internațională a drepturilor omului, ed. 2, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 8.

tuturor persoanelor în faţa legii. Acest principiu stătea la baza tuturor celorlalte drepturi şi libertăţi, ca o condiţie generală a existenţei lor[1].

Consacrarea evidentă a acestui principiu s-a realizat însă prin instrumentele adoptate 3
la nivel internaţional după cel de-al Doilea Război Mondial, începând cu Carta ONU (într-o anumită măsură), Declaraţia Universală a Drepturilor Omului şi o serie de tratate cu aplicabilitate universală sau regională.

Carta ONU, care pune bazele noii ordini internaţionale de după Război şi, în consecinţă, 4
se adresează în primul rând statelor, „reafirmă (în acelaşi timp) credinţa în drepturile fundamentale ale omului, în demnitatea şi valoarea persoanei umane, în **egalitatea în drepturi a bărbaţilor şi femeilor...**"[2]. În acelaşi timp, pe un plan superior, Carta face referire la „egalitatea în drepturi... a naţiunilor mari şi mici"[3] şi, respectiv, „a popoarelor..."[4].

Declaraţia Universală a Drepturilor Omului face referire în Preambul, la rândul său, la 5
„recunoaşterea... drepturilor egale şi inalienabile" aparţinând tuturor membrilor familiei umane, ca fundament al libertăţii, dreptăţii şi păcii în lume[5]. Preambulul Declaraţiei trimite la rândul său la „egalitatea în drepturi a bărbaţilor şi femeilor", iar art. 1 la faptul că: „toate fiinţele umane se nasc libere şi egale în demnitate şi în drepturi"[6]. Nu în ultimul rând, art. 7 statuează că: „ Toţi oamenii sunt egali în faţa legii şi au dreptul fără deosebire la o protecţie egală a legii"[7].

Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice consacră recunoaşterea în 6
termeni similari a acestui principiu în Preambulul său[8], iar în art. 3 consacră „dreptul egal legal al bărbaţilor şi femeilor de a se bucura de toate drepturile civile şi politice enunţate în prezentul Pact"[9].

La rândul său, Pactul internaţional cu privire la drepturile economice, sociale şi 7
culturale consacră principiul citat, într-o redactare similară, atât în Preambul, cât şi în art. 3, evident în acest din urmă caz, cu referire la exerciţiul tuturor drepturilor economice, sociale şi culturale prevăzute în tratatul citat[10].

În plan european este de menţionat că principalul tratat în materia drepturilor şi 8
libertăţilor fundamentale, respectiv Convenţia europeană a drepturilor omului, nu include o referire *expressis verbis* la principiul egalităţii în drepturi, nici chiar în catalogul drepturilor şi libertăţilor fundamentale garantate de Convenţie, ci recurge în Preambul la tehnica normei de trimitere la Declaraţia universală a drepturilor omului şi la principiile

---

[1] Ibidem.

[2] A se vedea Preambulul Cartei Naţiunilor Unite, p. 1 (*http://www.anr.gov.ro/docs/legislatie/internationala/Carta_Organizatiei_Natiunilor_Unite_ONU_.pdf*).

[3] Ibidem.

[4] Idem, p. 2.

[5] A se vedea Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, în *T. Corlăţean*, op. cit., p. 255.

[6] Ibidem.

[7] Idem, p. 256.

[8] A se vedea Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice, în *T. Corlăţean*, op. cit., p. 261.

[9] Idem, p. 262.

[10] A se vedea Pactul internaţional cu privire la drepturile economice, sociale şi culturale, în *T. Corlăţean*, op. cit., p. 277-278.

proclamate de aceasta[1], în schimb, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului marchează constant principiul egalității în drepturi, este adevărat că în special prin corelare cu principiul nediscriminării.

9 În schimb, Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, adoptată la Strasbourg la 12 decembrie 2007, statuează în Titlul III, art. 20 următoarele: „Toate persoanele sunt egale în fața legii"[2].

§2. Reflectarea principiului egalității în drepturi în Tezele proiectului de Constituție

10 Tezele proiectului de Constituție au prefigurat, într-o redactare mai largă decât textul art. 16 adoptat de Adunarea Constituantă, modalitatea de consacrare a principiului egalității în drepturi a cetățenilor: „Cetățenii sunt egali în fața legii și a justiției, fără privilegii și fără niciun fel de discriminări privind rasa, originea etnică, limba, religia, sexul, opinia și apartenența politică, averea sau originea socială"[3].

11 În literatura constituțională, egalitatea în drepturi este definită fie ca un principiu general al drepturilor, fie ca un drept fundamental, fie ca o categorie de drepturi[4].

12 Doctrina românească definește, în general, egalitatea în drepturi ca acel **drept** pe care îl au cetățenii români, fără deosebire de rasă, culoare, sex etc. de a se bucura, în mod egal, de exercițiul tuturor drepturilor prevăzute în Constituție și legi, de a participa în egală măsură la viața societății, fără nicio discriminare, de a fi tratați în condiții egale atât de către autoritățile statului, cât și de către ceilalți cetățeni[5]. Alte definiții, pe fond practic similare, fac referire la un **principiu de ordin constituțional**[6].

13 Indiferent de modul său de definire (principiu constituțional sau drept fundamental), *universalitatea conceptului de drepturi ale omului*, consacrată în *art. 15* al Constituției, *se reflectă și în înțelegerea corectă a dimensiunii domeniului de aplicare a art. 16*, respectiv această normă constituțională se referă la **toți cetățenii** statului român, la **toate drepturile** pe care le au aceștia și la **toate domeniile de activitate**[7]. Deși legea fundamentală românească nu distinge, făcând referire la conceptul de „cetățeni", merită amintită sublinierea specială pe care instrumentele internaționale (la care România, de altfel, a subscris) o fac în această materie, respectiv garantarea egalității în drepturi între bărbați și femei. Regăsim, în acest context, o normă constituțională care face totuși referire la „egalitatea de șanse între femei și bărbați" pentru ocuparea de funcții și demnități publice[8].

14 Asigurarea garantării constituționale a exercițiului egalității în drepturi a cetățenilor se realizează, potrivit normei constituționale, fără discriminări. Raportarea la principiul

---

[1] A se vedea Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, în *T. Corlățean*, Protecția europeană și internațională, op. cit., p. 287.

[2] A se vedea Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (*http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0391:0407:RO:PDF*), p. 9.

[3] A se vedea Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 191.

[4] *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României.., op. cit., p. 151.

[5] *I. Muraru*, Drept constituțional și instituții politice, Ed. Naturismul, București, 1991, p. 64.

[6] *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, op. cit., p. 160-161.

[7] *I. Muraru*, Drept constituțional și instituții politice, op. cit., p. 64.

[8] A se vedea art. 16 alin. (3) din Constituția României.

nediscriminării nu este întâmplătoare. Pentru o mai bună înţelegere, vom face trimitere la doctrina de drept internaţional în materie, care este unanimă în aprecierea faptului că principiul fundamental al egalităţii tuturor fiinţelor umane, enunţat în art. 1 al Declaraţiei Universale a Drepturilor Omului, a dat naştere principiului de drept internaţional al nediscriminării. Acesta din urmă a fost codificat sub forma dreptului fundamental al omului la nediscriminare atât în plan universal, în art. 1 parag. 3 al Cartei ONU, art. 2 al Declaraţiei Universale a Drepturilor Omului, art. 2 al Pactului internaţional privind drepturile civile şi politice, cât şi în plan regional, respectiv în art. 1 parag. 2 al Cartei interamericane a drepturilor omului, art. 2 al Cartei africane a drepturilor omului şi popoarelor şi art. 14 al Convenţiei europene a drepturilor omului[1].

Mutatis mutandis, această legătură este consacrată şi la nivelului ordinii constituţionale 15
interne, în condiţiile în care relaţia dintre principiul egalităţii şi cel al nediscriminării este foarte strânsă. Principiul egalităţii este cel care impune ca situaţiile egale să fie tratate de o manieră egală şi ca situaţiile inegale să fie gestionate în maniere diferite[2]. Nerespectarea acestei reguli constituie o discriminare, dacă nu există o justificare obiectivă şi rezonabilă. Pe de altă parte, trebuie subliniat că principiul nediscriminării, inclusiv în opinia Curţii Europene a Drepturilor Omului, implică nu numai obligaţia de a trata situaţiile similare în mod nediferenţiat, ci şi pe cea de a trata în mod diferit persoane aflate în situaţii diferite. A face diferenţa nu înseamnă a discrimina, iar art. 14 al Convenţiei europene a drepturilor omului nu interzice orice diferenţă de tratament în exercitarea drepturilor recunoscute[3]. Acest lucru are, în opinia noastră, consecinţe inclusiv asupra înţelegerii corecte, mai nuanţate, a principiului egalităţii în drepturi din ordinea juridică constituţională. Astfel, diferenţa de tratament şi respectiv modul diferenţiat în care cetăţenii se pot raporta la exerciţiul unor drepturi fundamentale, atunci când există o justificare obiectivă şi rezonabilă (şi când, în consecinţă, nu există o discriminare de tratament), nu echivalează cu existenţa unor privilegii pentru unii dintre cetăţeni, în detrimentul celorlalţi.

Remarcăm, pe de altă parte, că menţionarea principiului nediscriminării în art. 16 16
alin. (1) se face de o manieră concisă, fără enumerarea criteriilor în raport de care se stabileşte interdicţia discriminării. Tehnica de redactare este explicabilă, în condiţiile în care textul constituţional, în redactarea prealabilă a art. 4 alin. (2), face referire la ansamblul acestor criterii[4], într-un articol care, nu întâmplător, poartă titlul: „Unitatea poporului şi egalitatea între cetăţeni". Amintim, în acelaşi timp, că lista constituţională a criteriilor de nediscriminare este practic similară cu cea consacrată de art. 14 al Convenţiei europene a drepturilor omului[5].

---

[1] *T. Corlăţean*, op. cit., p. 73.

[2] *T. Corlăţean*, Dreptul la nediscriminare în sistemul de protecţie consacrat de Convenţia Europeană a Drepturilor Omului, în Exercitarea dreptului la nediscriminare şi egalitatea de şanse în societatea contemporană - NEDES 2015, Ed. Prouniversitaria, Bucureşti, 2015, p. 32; a se vedea şi *J.F. Renucci*, Droit européen des droits de l'homme, L.G.D.J., Paris, 2012, p. 158-159.

[3] *T. Corlăţean*, Dreptul la nediscriminare..., op. cit., p. 34-35.

[4] „(2) România este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetăţenilor săi, fără deosebire de rasă, de naţionalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenenţă politică, de avere sau de origine socială".

[5] „Art. 14. *Interzicerea discriminării.* Exercitarea drepturilor şi libertăţilor recunoscute de prezenta Convenţie trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare,

17 În opinia noastră, în lumina dispozițiilor art. 15, care precede norma constituțională consacrată la art. 16, egalitatea în drepturi trebuie interpretată inclusiv ca o egalitate în ceea ce privește raportarea la obligațiile corelative. Altfel spus, cetățenii sunt egali în fața legii nu doar în ceea ce privește exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale garantate de Constituție și alte legi, dar și față de îndatoririle fundamentale ce le incumbă în mod corelativ.

18 În ceea ce privește alin. (2) al art. 16 din Constituție, potrivit căruia: „Nimeni nu este mai presus de lege", asistăm în realitate la o formulare diferită a aceluiași principiu, respectiv cel al egalității în drepturi sau, așa cum menționează prima teză a alin. (1), cel al egalității în fața legii. Doctrina românească menționează, de altfel, că acest text ar fi putut în mod normal lipsi din cuprinsul art. 16[1]. Introducerea lui trebuie înțeleasă din perspectiva contextului politic național și internațional al perioadei redactării Constituției actuale. Acest context fusese marcat de căderea comunismului în Europa Centrală și de Est simultan cu pierderea dramatică de vieți omenești (era și cazul României), de dorința de a marca angajamentul noilor democrații din această parte a Europei față de respectarea drepturilor omului și a statului de drept și, în sfârșit, sub impactul unor documente internaționale adoptate în perioada respectivă, precum cele ale Conferinței (Organizației) pentru Securitate și Cooperare în Europa – CSCE (OSCE)[2]. De altfel, Carta de la Paris pentru o nouă Europă, adoptată de CSCE la 21 noiembrie 1990, consacra politic *expressis verbis* principiul potrivit căruia „nimeni nu este deasupra legii"[3], principiu căruia i se conferă forță juridică constituțională prin preluarea ulterioară în textul alin. (2) al art. 16 din Constituția României.

§3. Funcții și demnități publice

19 Art. 16 alin. (3) consacră regula potrivit căreia: „Funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condițiile legii, de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară...".

20 Se remarcă mai întâi utilizarea de către Legiuitorul constituant a două concepte, cel de **funcție** și, respectiv, cel de **demnitate publică**. Aceasta se explică prin distincția de fond între cele două noțiuni, prima (funcția publică) având în esență un regim de drept administrativ, cea de-a doua având prin excelență un regim de drept constituțional. Doctrina românească în materie pune, de altfel, în evidență regimul special al demnității publice, conferit de conținutul și amplitudinea competențelor, modul de asumare și, respectiv, de încetare a mandatului, responsabilitatea publică deosebită care decurge din exercitarea competențelor sale etc. printr-o formulă sugestivă: „Misiunea de deputat, senator, șef de stat, ministru este totuși altceva decât o funcție publică (...). Demnitarii nu sunt simpli funcționari publici în sensul strict al dreptului administrativ"[4].

---

limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație" (*http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RON.pdf*), p. 13.

[1] *I. Muraru, M. Constantinescu* ș.a., op. cit., p. 39.

[2] Ibidem.

[3] (*http://www.dri.gov.ro/carta-de-la-paris-pentru-o-noua-europa/*)

[4] *I. Muraru, M. Constantinescu* ș.a., op. cit., p. 39-40.

În acelaşi timp, în opinia autorilor români de drept constituţional menţionarea în cuprinsul textului constituţional citat (şi) a funcţiilor publice semnifică referirea la acele funcţii publice care presupun exerciţiul autorităţii statale şi care angajează, conform Constituţiei[1], obligaţia depunerii jurământului cerut de lege[2]. 21

Textul constituţional introduce o serie de exigenţe şi limitări fireşti pentru accesul la astfel de poziţii cu relevanţă în societate, care presupun exerciţiul autorităţii de stat şi responsabilităţi importante. Astfel, pot ocupa funcţii şi demnităţi publice numai persoanele care îndeplinesc condiţiile prevăzute în legile speciale (capacitate, vârsta, lipsa unor condamnări care ar antrena interzicerea pentru o perioadă determinată a exerciţiului unor drepturi, interdicţia colaborării cu organele de Securitate în perioada regimului comunist etc.), dar şi condiţiile de cetăţenie română şi, respectiv, domiciliul în România. 22

Stricto sensu, unele dintre condiţiile stabilite în textul Constituţiei României, revizuite sunt mai puţin restrictive decât cele adoptate în versiunea iniţială a acesteia. Avem în vedere condiţia deţinerii numai a cetăţeniei române pentru ocuparea unei funcţii sau demnităţi publice. Condiţia în sine a deţinerii cetăţenie române era obligatorie şi justificată, în condiţiile în care exercitarea funcţiei sau demnităţii publice prevăzute de art. 16 alin. (3) presupune exercitarea autorităţii de stat, concept subsumat noţiunii de „guvernare" în sens larg[3] şi care nu se poate realiza decât de către persoanele care au stabilite în termeni clari propriul lor raport juridic cu statul român, sub forma instituţiei „cetăţeniei", instituţie ce impune şi îndatorirea de fidelitate faţă de ţară[4]. Constituţia din 1991 stabilea însă ca normă imperativă exclusivitatea acestei cetăţenii, deţinerea dublei cetăţenii, de exemplu, nefiind interzisă de lege, dar constituind, în acelaşi timp, un impediment imperativ pentru accesul la funcţii şi demnităţi publice în statul român. 23

Diminuarea caracterului restrictiv al acestei condiţii, în sensul eliminării caracterului exclusiv al condiţiei de deţinere a cetăţeniei române, a constituit subiectul unei dezbateri publice ample în contextul procesului de revizuire constituţională din 2003. În opinia unor autori, această revizuire era justificată de consecinţele care decurgeau din perspectivele integrării în Uniunea Europeană, proces care nu mai justifica interdicţia stabilită cetăţenilor români care erau deţinătorii şi ai altei cetăţenii decât cea română pentru a avea acces la funcţii şi demnităţi publice[5]. În acelaşi timp, Tezele de revizuire constituţională sistematizate de Guvern şi transmise Parlamentului făceau referire, între altele, şi la necesitatea „întăririi relaţiilor, în forme instituţionalizate, cu românii din Diaspora", prin „posibilitatea acordată cetăţenilor români care deţin şi cetăţenia altui stat de a exercita funcţii şi demnităţi publice în instituţiile stabilite prin lege organică"[6]. 24

Pe de altă parte, condiţia stabilirii domiciliului în România, ca o condiţionalitate imperativă pentru a avea acces la funcţii şi demnităţi publice, apare drept o practică obişnuită 25

---

[1] Art. 54 alin. (2): „Cetăţenii cărora le sunt încredinţate funcţii publice, precum şi militarii, răspund de îndeplinirea cu credinţă a obligaţiilor ce le revin şi, în acest scop, vor depune jurământul cerut de lege".

[2] *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituţional..., op. cit., p. 161.

[3] *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României..., op. cit., p. 152.

[4] A se vedea art. 54 alin. (1) din Constituţiei României.

[5] *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României..., op. cit., p. 153.

[6] Domaines et objectifs pris en considération pour la revision de la Constitution, Gouvernement de la Roumanie, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 2002, p. 5 şi 7.

în sistemele constituționale ale statelor democratice. Această condiționalitate decurge din raportul juridic firesc care se stabilește între persoană și teritoriul pe care locuiește, ca unul dintre cele trei elemente constitutive ale statului, raport care îmbracă forma juridică a instituției „domiciliului".

26 În sfârșit, regula accesului la funcții și demnități publice în statul român a cunoscut o completare importantă, din perspectiva substanțierii principiului egalității în drepturi, prin revizuirea textului constituțional din 2003. Astfel, a fost introdusă o dispoziție nouă în alin. (3) al art. 16, care garantează cu forță juridică constituțională „egalitatea de șanse între femei și bărbați pentru ocuparea acestor funcții și demnități". Aceasta înseamnă, în lumina considerentelor noastre legate de raportul dintre principiul egalității în drepturi și cel al nediscriminării, faptul că, în condiții egale de experiență, de pregătire profesională, politică sau în administrație etc., este garantată egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați. Orice conduită contrară echivalează cu o încălcare a normei constituționale. În același timp, un tratament diferit, care decurge din situații diferite fundamentate obiectiv, care ar exista între femei și bărbați (ca, de altfel, și doar între femei ori doar între bărbați), și care ar decurge, de exemplu, din niveluri diferite de experiență, expertiză, pregătire sau alte criterii definitorii pentru accesul la funcții sau demnități publice, nu semnifică o discriminare sau o încălcare a normei constituționale prevăzute de art. 16 alin. (3).

§4. Cetățenii Uniunii Europene

27 Alin. (4) al art. 16 consacră dreptul cetățenilor Uniunii Europene, în condițiile îndeplinirii cerințelor legii organice românești, de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice locale din România.

28 Față de redactarea din 1991 a art. 16, acest text are caracter de noutate și a fost introdus prin procesul de revizuire constituțională din 2003. Logica adoptării acestei teze decurge din perspectiva de la momentul revizuirii a unei viitoare aderări a României la Uniunea Europeană (UE), perspectivă, de altfel, concretizată ulterior, la 1 ianuarie 2007. Această prerogativă conferită cetățenilor UE, în condițiile legii organice românești, reprezintă o materializare concretă a procesului de integrare europeană a țării noastre, fundamentată pe procesul de încorporare în dreptul intern a dispozițiilor Tratatelor constitutive sau de revizuire ale UE ori a celorlalte reglementări europene cu caracter obligatoriu.

29 Având acest fundament juridic european, norma constituțională românească este practic identică cu normele constituționale sau legislative organice/ordinare din celelalte state membre UE și aliniază țara noastră la o practică generală consacrată în această materie în celelalte state ale Uniunii.

30 Din această perspectivă este însă util să reamintim dispozițiile art. 11 al Constituției României, care consacră preluarea tratatelor ratificate de Parlament (deci și a Tratatelor UE) și transformarea lor în drept intern, consacrând în același timp principiul *pacta sunt servanda* și, deci, obligativitatea îndeplinirii lor întocmai și cu bună-credință[1]. Totodată, aceste dispoziții trebuie coroborate cu norma specială reprezentată de art. 148: „Integrarea

[1] Art. 11. *Dreptul internațional și dreptul intern.*

(1) Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte. (2) Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern".

în Uniunea Europeană", care statuează suplimentar (similar pe fond cu dispoziţiile art. 20 din Constituţie, care nu foloseşte însă termenul de „dispoziţii contrare", ci pe cel de „neconcordanţe") că **tratatele constitutive ale UE**, precum şi celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate faţă de dispoziţiile contrare din legile interne...". Menţionăm la acest capitol modificarea fundamentală a filosofiei consacrate de norma generală în materie de tratate internaţionale, care statua în mod tradiţional în alin. (3) al art. 11 că România nu putea deveni parte la tratatele care cuprindeau „dispoziţii contrare Constituţiei" decât după revizuirea Constituţiei. Această nouă evoluţie constituţională din art. 148, în măsura în care suntem de acord în baza principiului *„ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus"* să includem în termenul generic „legile interne" prevăzut la art. 148 din Constituţia României (!), pune în evidenţă caracterul privilegiat al dreptului european faţă de dreptul intern românesc. În ceea ce ne priveşte, credem că acest caracter permite chiar şi asumarea de norme obligatorii ale UE contrare legii fundamentale fără să mai fie necesară revizuirea sa prealabilă sau garantează preeminenţa normelor citate faţă de celelalte legi interne, în cazul existenţei unor dispoziţii contrare, şi facilitează, în acest fel, încorporarea în dreptul intern şi a unor norme în materie electorală, inclusiv o lectură inovativă a dispoziţiilor constituţionale privind dreptul de vot. Astfel, art. 36 din Constituţie consacră tradiţional dreptul de vot ca aparţinând cetăţenilor, pe când prerogativa electorală conferită cetăţenilor UE prin alin. (4) al art. 16 face referire la „dreptul de a alege şi a fi ales" în autorităţile administraţiei publice locale pentru cetăţenii UE.

Este relevantă, în acest context, redactarea art. 40 din Carta Drepturilor Fundamen- 31
tale a Uniunii Europene în materia alegerilor locale desfăşurate în statele membre UE[1)], document având valoare juridică constituţională la nivelul Uniunii şi care prin intermediul art. 148 din Constituţie este încorporat în ordinea juridică internă românească. Dispoziţiile citate reprezintă practic norma cadru constituţională la nivelul UE, obligatorie pentru statele membre şi care îşi găseşte echivalentul în alin. (4) al art. 16 din Constituţia României.

Este interesant de amintit că, deşi Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene 32
are la art. 39 o redactare privind alegerile pentru Parlamentul European practic similară cu cea a art. 40 referitoare la alegerile locale, norma, în egală măsură obligatorie şi pentru ordinea juridică românească, până în prezent nu a fost încorporată în ordinea constituţională naţională, aşa cum este cazul echivalentul art. 40, respectiv art. 16 alin. (4) din Constituţie. Totuşi, încorporarea dispoziţiilor europene privind alegerile pentru Parlamentul European s-a realizat la nivel legislativ prin intermediul Legii nr. 33/2007 privind organizarea şi desfăşurarea alegerilor pentru Parlamentul European[2)]. Condiţiile legale în conformitate cu care cetăţenii UE pot alege sau pot fi aleşi în Parlamentul European sunt prevăzute în special la art. 5 al legii menţionate[3)]. Probabil că din raţiuni de simetrie a modalităţii

[1)] „Art. 40. Dreptul de a alege şi de a fi ales în cadrul alegerilor locale - Orice cetăţean al Uniunii are dreptul de a alege şi de a fi ales în cadrul alegerilor locale în statul membru în care acesta îşi are reşedinţa, în aceleaşi condiţii ca şi resortisanţii acestui stat" (*http://old.eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0391:0407:RO:PDF*), p. 13.

[2)] Legea nr. 33/2007 privind organizarea şi desfăşurarea alegerilor pentru Parlamentul European, republicată (M.Of. nr. 627 din 31 august 2012).

[3)] A se vedea Legea nr. 33/2007 privind organizarea şi desfăşurarea alegerilor pentru Parlamentul European, republicată.

de redactare juridică, ar fi indicat ca o viitoare revizuire constituţională să procedeze la încorporarea în ordinea internă constituţională şi a acestui aspect.

33 Evident că exercitarea prerogativelor consacrate cetăţenilor UE în materia alegerilor pentru autorităţile administraţiei publice locale este supusă respectării exigenţelor stabilite de legea organică românească în domeniu, între care amintim condiţiile legate de domiciliu/reşedinţă şi durata de timp a acestora etc.

Art. 17. Cetăţenii români în străinătate

Cetăţenii români se bucură în străinătate de protecţia statului român şi trebuie să-şi îndeplinească obligaţiile, cu excepţia acelora ce nu sunt compatibile cu absenţa lor din ţară.

Lucrări de referinţă: *T. Corlăţean*, Protecţia europeană şi internaţională a drepturilor omului, ed. 2, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 7-11; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 455; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 655-663; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, ed. 14, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2011, p. 141; *I. Muraru, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituţia României – comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 35; *I. Muraru*, Comentariul art. 17 din Constituţie, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 161-162; *M. Shaw*, International Law, Cambridge University Press, 6th ed., 2010; *R. Miga-Beşteliu*, Drept internaţional. Introducere în Dreptul Internaţional public, Ed. All Educational, Bucureşti, 1997, p. 84.

Studii de specialitate: *R. Dimitriu, B. Vartolomei, A. Vidat*, Negocierea colectivă şi protecţia lucrătorilor migranţi în cadrul Uniunii Europene, în Revista Română de Dreptul Muncii nr. 5/2009; *L. Mihai*, Consideraţii privind reglementarea drepturilor omului în Constituţia României din 1991, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 1/1993; *O. Tinca*, Comentarii referitoare la detaşarea salariaţilor pentru prestări de servicii în statele Uniunii Europene, în Dreptul nr. 3/2010.

Corelaţii legislative: Legea cetăţeniei române nr. 21/1991, republicată (M.Of. nr. 576 din 13 august 2010); Legea nr. 299/2007 privind sprijinul acordat românilor de pretutindeni, republicată (M.Of. nr. 261 din 22 aprilie 2009); Legea nr. 156/2000 privind protecţia cetăţenilor români care lucrează în străinătate, republicată (M.Of. nr. 291 din 5 mai 2009).

Comentariu

Sumar

§1. Conceptul de cetăţenie 268
§2. Protecţia acordată de statul român cetăţenilor români în străinătate 269
§3. Îndeplinirea obligaţiilor ce revin cetăţenilor români din străinătate 270

§1. Conceptul de cetăţenie

1 Regula consacrată de art. 17 al Constituţiei pune în evidenţă, în egală măsură, un drept pe care cetăţeanul român îl are de a cere protecţie din partea statului de cetăţenie, dar şi obligaţia pozitivă corelativă a statului de a acţiona, de a interveni pentru acordarea protecţiei cetăţeanului propriu aflat în străinătate.

2 Elementul cheie care determină această regulă constituţională este conferit de relaţia specială care se stabileşte între stat şi individ şi care îmbracă forma instituţiei „cetăţeniei".

Cetăţenia este definită în doctrină[1] ca legătura politică şi juridică permanentă dintre o persoană fizică şi un anumit stat. Definiţia legală a cetăţeniei este dată de art. 1 al Legii cetăţeniei române nr. 21/1991, potrivit căruia „cetăţenia română este legătura şi apartenenţa unei persoane fizice la statul român". Tocmai această legătură sau apartenenţă la statul român conferă cetăţeanului ansamblul de drepturi, libertăţi şi îndatoriri fundamentale, astfel cum sunt garantate de Constituţie şi celelalte legi, de care acesta se bucură fără îngrădire. Această legătură funcţionează indiferent de arealul geografic în care se găseşte la un moment dat cetăţeanul, în ţară sau în străinătate. 3

Profunzimea acestei relaţii este pusă în evidenţă inclusiv din perspectiva doctrinei de drept internaţional public. Aceasta face referire la definiţia statului, înţeles drept o colectivitate umană, instalată permanent pe un teritoriu şi având o structură de organe ale puterii care se bucură de suveranitate[2]. Din această perspectivă, Tratatul de la Montevideo, din 1933, încheiat de Statele Unite ale Americii cu statele latino-americane în materia drepturilor şi obligaţiilor statelor, menţionează la rândul său cele trei elemente constitutive ale statului, respectiv: teritoriul, populaţia şi guvernarea în sens larg[3]. Literatura de specialitate defineşte *populaţia*, în acest context, drept comunitatea umană legată permanent sau temporar de un anumit teritoriu şi organizată în interiorul acestor limite geografice prin autoritatea legilor interne şi a organelor puterii de stat[4]. Exact în acest cadru este menţionat raportul juridic şi politic permanent stabilit între indivizi şi stat şi care îmbracă forma cetăţeniei. Vorbim despre o instituţie plasată într-un ansamblu mult mai complex de relaţii intrinseci care se stabilesc între elementele constitutive ale statului, în cadrul cărora puterea suverană a statului se manifestă prin dreptul său de a conduce în interior societatea, deci şi ansamblul comunităţii de cetăţeni care îi aparţin, dar şi de a se manifesta în exterior în raporturile cu alte state, ceea ce exprimă prerogativa sa de independenţă. La rândul lor, cetăţenii sunt îndrituiţi să fie beneficiarii ansamblului de drepturi şi libertăţi conferite de stat celor care au stabilită cu el o legătură strânsă de ordin juridic şi politic, inclusiv să beneficieze de dreptul de a recurge la protecţia oferită în interiorul sau în exteriorul frontierelor de instituţiile statului[5]. 4

§2. Protecţia acordată de statul român cetăţenilor români în străinătate

Una dintre consecinţele apartenenţei unui individ la statul român sub forma instituţiei cetăţeniei este cea a protecţiei acordate de stat cetăţeanului. În realitate, această protecţie îmbracă o dublă dimensiune, atât cea internă, cât şi cea externă. În plan intern, protecţia acordată de stat se concretizează într-un ansamblu de măsuri economico-sociale, pe linia asigurării ordinii publice, siguranţei naţionale, combaterii criminalităţii sau a actelor de terorism, care pot afecta siguranţa cetăţenilor în plan individual sau la nivelul comunităţii. Aceste măsuri sunt reglementate fie prin norme constituţionale, fie prin alte acte normative. 5

Norma constituţională statuată prin art. 17 teza a II-a reflectă situaţia specială în care se găsesc cetăţenii români care se află în străinătate şi care, datorită absenţei contactului 6

---

[1] *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituţional..., op. cit., p. 114.

[2] *M. Shaw*, International Law, Cambridge University Press, 6th ed., 2010, p. 196.

[3] *T. Corlăţean*, op. cit., p. 46.

[4] Ibidem.

[5] Ibidem.

nemijlocit cu societatea din care provin și cu instituțiile puterii de stat care gestionează viața socială, pot fi supuși unor riscuri, înregistra vulnerabilități și, pe cale de consecință, nevoia de asistență sau sprijin din partea statului de care sunt intim legați prin cetățenie. Nevoia de protecție resimțită în anumite situații la nivel individual se transformă într-o obligație constituțională de intervenție pentru stat. Solicitarea de protecție, care îmbracă cel mai adesea forma protecției diplomatice și consulare prin misiunile diplomatice acreditate de România în alte state, poate să vizeze forme ceva mai simple, de exemplu, în cazul pierderii actelor de identitate sau de călătorie sau să meargă până la forme mai complexe, atunci când intervin situații dramatice care decurg din accidente, situații de criză sau de securitate deosebite, cataclisme naturale ori necesitatea repatrierii de urgență etc.

§3. Îndeplinirea obligațiilor ce revin cetățenilor români din străinătate

7 Teza finală a art. 17 face referire și la necesitatea ca cetățenii aflați în străinătate, care beneficiază de protecția statului român, să își îndeplinească în același timp și obligațiile care le sunt opozabile, respectiv mai puțin cele ce nu sunt compatibile cu absența lor din țară.

8 Această dispoziție este o consecință firească a celor statuate în art. 15 alin. (1), care stabilește că cetățenii au nu doar drepturile și libertățile prevăzute de Constituție și legile țării, ci și obligații corelative. Ele sunt, de altfel, indicate la Capitolul III al Titlului II, sub forma a patru îndatoriri fundamentale, la care se adaugă obligația firească a respectării Constituției și legilor țării, prevăzută la art. 1 alin. (5)[1].

9 Simpla situație temporară a prezenței unui cetățean român în afara frontierelor României nu-l scutește de îndeplinirea cel puțin a unora dintre obligațiile care decurg din statutul său de cetățean român. Cu titlu de exemplu, în ceea ce privește îndatoririle fundamentale statuate de Constituție, nu vedem cum cetățeanul român, chiar aflat pentru o perioadă de timp departe de țară, ar putea să se simtă exonerat de obligația de respectare a Constituției și legilor țării sale, de datoria de fidelitate față de țară, chiar de apărare a țării dacă situația ar impune acest lucru (cu atât mai mult cu cât conceptul de apărare a țării poate îmbrăca în prezent formule mai sofisticate) ori de a-și plăti impozitele pentru proprietățile deținute în România[2].

Art. 18. Cetățenii străini și apatrizii

(1) Cetățenii străini și apatrizii care locuiesc în România se bucură de protecția generală a persoanelor și a averilor, garantată de Constituție și de alte legi.

(2) Dreptul de azil se acordă și se retrage în condițiile legii, cu respectarea tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte.

Lucrări de referință: *I. Brownlie*, Principles of Public International Law, 4th edition, Clarendon Press-Oxford, Oxford University Press, New York, 1990; *A. Bolintineanu, A. Năstase, B. Aurescu,* Drept internațional contemporan, Ed. All Beck, București, 2000, p. 143-144; *I. Cloșca, I. Suceava*, Tratat de drepturile omului, Ed. Europa Nova, București, 1995, p. 339; *T. Corlățean*, Protecția europeană și internațională a drepturilor omului, ed. 2, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 7-11; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 455; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, ed. 14, Ed. C.H. Beck,

[1] Ibidem.

[2] *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României..., op. cit., p. 162.

Bucureşti, 2011, p. 141; *I. Muraru, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituţia României – comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 35; *I. Muraru*, Comentariul art. 18 din Constituţie, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 162-165; *M. Shaw*, International Law, Cambridge University Press, 6th ed., 2010; *R. Miga-Beşteliu*, Drept internaţional. Introducere în Dreptul Internaţional public, Ed. All Educational, Bucureşti, 1997, p. 153-164.

Studii de specialitate: *I. Cloşca*, Refugiaţii: noi probleme, noi abordări, în Revista Română de Drept Umanitar nr. 1/1996; *D. Lupaşcu*, Azilul în România, în Pandectele Române nr. 1/2009; *G.C. Frenţiu*, Dreptul cetăţenilor străini de a dobândi prin reconstituire dreptul de proprietate asupra terenurilor din România, în condiţiile legilor fondului funciar, în Dreptul nr. 9/2008; *Gh. Iancu*, Avocatul Poporului şi justiţia, în Revista de Drept Public nr. 1/2002.

Corelaţii legislative: Legea cetăţeniei române nr. 21/1991, republicată (M.Of. nr. 576 din 13 august 2010); O.U.G. nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, republicată (M.Of. nr. 421 din 5 iunie 2008); Legea nr. 122/2006 privind azilul în România (M.Of. nr. 428 din 18 mai 2006); art. 16 CEDO; art. 18 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Conceptul de populaţie 271
§2. Regimul juridic al străinilor şi apatrizilor. Aspecte de drept internaţional public 272
§3. Dreptul de azil 275

§1. Conceptul de populaţie

Doctrina defineşte, de obicei, populaţia unui stat ca reprezentând comunitatea umană legată permanent sau temporar de un anumit teritoriu şi organizată în interiorul acestor limite geografice prin autoritatea legilor interne şi a organelor puterii de stat[1]. 1

Teritoriul unui stat este locuit, permanent sau temporar, atât de cetăţeni ai statului respectiv, care formează majoritatea populaţiei, cât şi de străini. Literatura de specialitate defineşte noţiunea de „străin" drept o persoană care se află pe teritoriul unui stat fără a avea cetăţenia acestuia, fiind, în principiu, cetăţeanul altui stat[2]. Sunt, de regulă, asimilate străinilor persoanele fără cetăţenie (apatrizii), refugiaţii (persoane care caută protecţie în alte state datorită persecuţiilor la care sunt supuse în propria ţară, datorită apariţiei unor conflicte armate ori calamităţi naturale, care le pun în pericol viaţa sau integritatea fizică ori psihică etc.) şi migranţii (persoanele aflate în căutarea unor condiţii de viaţă mai bună sau al căror model cultural de viaţă presupune constant deplasări transfrontaliere, de exemplu, comunităţile nomade)[3]. 2

Atât populaţia legată permanent de teritoriu (cetăţenii), cât şi cea temporară (străinii) aflate în interiorul frontierelor de stat sunt supuse dreptului intern al statului. 3

Regimul juridic al străinilor este distinct de cel acordat de stat propriilor cetăţeni şi este stabilit de acesta în mod suveran, prin intermediul legislaţiei naţionale, al actelor administraţiei ori justiţiei naţionale, în corelaţie cu tratatele internaţionale în materie la 4

[1] *T. Corlăţean*, op. cit., p. 47.
[2] *R. Miga-Beşteliu*, op. cit., p. 153.
[3] *I. Cloşca, I. Suceava*, Tratat de drepturile omului, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1995, p. 339.

care statul este parte. Statul nu are asupra străinilor aceeaşi autoritate şi nici aceleaşi obligaţii ca în cazul propriilor cetăţeni, după cum nici străinii nu au acelaşi tip de obligaţii faţă de statul care îi primeşte pe teritoriul său[1].

5 În consecinţă, statutul juridic şi nivelul protecţiei acordate de stat străinilor se realizează în mod necesar prin intermediul Legii fundamentale (Constituţia). Este şi cazul situaţiei reglementate de Constituţiei României, în articolul 18.

§2. Regimul juridic al străinilor şi apatrizilor. Aspecte de drept internaţional public

6 Este important de subliniat că situaţiile menţionate anterior sunt consecinţa exercitării de către indivizi a unui drept fundamental al omului, respectiv: „orice persoană are dreptul să părăsească orice ţară, inclusiv ţara sa...", astfel cum este reglementat acest drept în Declaraţia Universală a Drepturilor Omului (art. 13 parag. 2) sau în Pactul internaţional cu privire la drepturile civile sau politice (art. 12 parag. 2)[2].

7 La nivelul ONU problematica drepturilor străinilor a generat dezbateri aprofundate la nivelul statelor membre, care au adoptat „Declaraţia privind drepturile omului aparţinând persoanelor care nu sunt cetăţeni ai ţării în care trăiesc"[3], prin rezoluţia Adunării Generale 40/144 din 13 decembrie 1985. Literatura de specialitate[4] indică, totodată, faptul că unele aspecte privind problematica nediscriminării străinilor fuseseră reglementate anterior în Convenţia de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaţilor.

8 În ceea ce priveşte problematica refugiaţilor sunt relevante la nivel internaţional în special Convenţia de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaţilor şi Protocolul său adiţional din octombrie 1967. Cele două instrumente juridice internaţionale consacrau principiul acordării statutului de refugiat pe baze individuale şi nu colective (spre deosebire de sistemul de protecţie consacrat anterior de Societatea Naţiunilor)[5], iar protecţia şi asistenţa oferite erau fundamentate pe necesitatea de a-l apăra pe individ de persecuţii din ţara sa de origine. Domeniul de aplicare al acestor instrumente nu includea şi categoria „refugiaţilor economici", pentru care s-a considerat că soluţiile subzistă în dezvoltarea economică şi ajutorul internaţional acordat ţării de origine[6]. Totodată, în mod specific pentru refugiaţii generaţi de conflictele armate, regimul juridic de protecţie a fost stabilit în mod distinct prin Convenţia de la Geneva din 1949 privind protecţia victimelor războiului şi Protocolul adiţional din 1977 privind protecţia victimelor conflictelor armate internaţionale.

9 În ceea ce priveşte protecţia internaţională în sistemul ONU acordată apatrizilor este de menţionat, în special, Convenţia din 1954 privind statutul apatrizilor, intrată în vigoare la 6 iunie 1960, care consacra în parag. 3 al Preambulului său obiectivul de a asigura apatrizilor „exercitarea cât mai larg posibilă a drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale"[7].

---

[1] *R. Miga-Beşteliu*, op. cit., p. 153.

[2] *I. Cloşca, I. Suceava*, op. cit., p. 339.

[3] *M.N. Shaw*, International Law, 6th ed., Cambridge University Press, New York, 2010, p. 826.

[4] *R. Miga-Beşteliu*, op. cit., p. 154.

[5] A se vedea *I. Cloşca*, Refugiaţii: noi probleme, noi abordări, în Revista Română de Drept Umanitar nr. 1/1996, p. 20.

[6] *R. Miga-Beşteliu*, op. cit., p. 158-159.

[7] *I. Cloşca, I. Suceava*, op. cit., p. 343.

Doctrina de drept internaţional public[1] menţionează faptul că din punctul de vedere 10
al tratamentului aplicabil străinilor, se constată existenţa mai multor tipuri de regimuri juridice. În esenţă, sunt amintite:

- **regimul naţional**, care recunoaşte cetăţenilor altui stat, ca regulă generală, aceleaşi drepturi pe care le acordă propriilor cetăţeni (drepturi civile, economice, sociale şi culturale), mai puţin drepturile politice[2];

- **regimul străinilor bazat pe clauza naţiunii celei mai favorizate**, prin care se acordă cetăţenilor unui stat străin regimul cel mai favorabil acordat cetăţenilor unui stat terţ, în baza unor tratate internaţionale;

- **un tratament internaţional minim**[3].

În practica contemporană a mai multor state a fost consacrat, în general, un **regim** 11
mixt, care include elemente specifice primelor două regimuri menţionate mai sus. Este şi cazul Constituţiei României.

Versiunea iniţială a textului art. 18 alin. (1), propusă de Tezele proiectului de Constituţie, 12
prevedea la parag. 4 din Tezele menţionate următoarele: „în România, străinii şi apatrizii au toate drepturile şi obligaţiile prevăzute de Constituţie şi de legi, în afara acelora care aparţin în exclusivitate cetăţenilor români"[4]. Acest text a fost criticat în doctrina românească de specialitate[5] şi a fost în final abandonat, pentru că ar fi presupus realizarea unei liste-inventar cu drepturile şi libertăţile care aparţin în exclusivitate cetăţenilor români, lucru mai greu de realizat, dacă nu imposibil. Textul actual al alin. (1) al art. 18 a fost preferat pentru că exprimă în termeni foarte clari obiectivul esenţial pentru străinii aflaţi pe teritoriul statului român, respectiv nivelul înalt al protecţiei acordate atât persoanelor, cât şi averilor lor. Acest lucru nu exclude, în mod evident, protecţia tradiţională acordată *prima facie* de statul de cetăţenie, în cazul străinilor aflaţi pe teritoriul statului român care deţin cetăţenia altui stat.

În esenţă, autorii români de drept constituţional consideră că străinii şi apatrizii din 13
România se bucură, practic, de toate drepturile şi libertăţile consacrate de Constituţie, în afară de acelea pentru care Constituţia sau legea impun calitatea de cetăţean român[6].

În primul rând, se poate afirma că dispoziţiile constituţionale privind regimul juridic 14
aplicabil străinilor şi apatrizilor aflaţi pe teritoriul României confirmă garantarea, şi pentru această categorie de persoane, a acelor drepturi şi libertăţi fundamentale ale omului considerate intangibile, de la care nu se poate deroga, cum ar fi: dreptul la viaţă, dreptul la interdicţia torturii, a tratamentelor inumane ori degradante, dreptul la interzicerea muncii forţate (şi, implicit, la interzicerea sclaviei[7]). Pe un plan mai larg, autorii români de drept

---

[1] *R. Miga-Beşteliu*, op. cit., p. 154.

[2] A se vedea şi *I. Brownlie*, Principles of Public International Law, 4th edition, Clarendon Press-Oxford, Oxford University Press, New York, 1990, p. 523.

[3] *A. Roth*, The minimum standard of International Law applied to Aliens, New York, 1949, apud *R. Miga-Beşteliu*, op. cit., p. 154; a se vedea şi *I. Brownlie*, op. cit., p. 524.

[4] A se vedea Geneza Constituţiei României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, op. cit., p. 191.

[5] A se vedea *I. Muraru, M. Constantinescu*, Constituţia României.., op. cit., p. 43.

[6] Ibidem.

[7] A se vedea art. 4 – *Interzicerea sclaviei şi a muncii forţate* al Convenţiei europene a drepturilor omului, la care România este parte.

constituţional[1] consideră că străinii şi apatrizii, în calitatea lor de indivizi, au anumite **drepturi naturale, inalienabile şi imprescriptibile,** care includ şi alte drepturi şi libertăţi decât cele considerate intangibile, respectiv dreptul la demnitate, la libertate, la conştiinţă etc.

15 În al doilea rând, atât din perspectiva doctrinei de Drept internaţional public[2], cât şi a Constituţiei României[3], există **anumite drepturi care pot aparţine numai cetăţenilor români,** care, potrivit principiului *„jus sanguinis"* (materializat în obţinerea prin naştere din părinţi cetăţeni români a cetăţeniei române), au o relaţie specială cu statul român. Sunt vizate, în special, **drepturile politice.** Doctrina tradiţională românească citează în primul rând dreptul de *a alege* şi de *a fi ales* ca fiind rezervat exclusiv cetăţenilor români. Trebuie să remarcăm totuşi faptul că, după aderarea României la Uniunea Europeană, acest principiu cunoaşte derogări în ceea ce priveşte drepturile electorale garantate (şi) cetăţenilor din state membre UE rezidenţi în România la alegerile locale din ţara noastră sau la cele pentru Parlamentul European, la care, în cel din urmă caz, cetăţenii UE pot nu doar să voteze, ci să şi candideze şi să fie aleşi în instituţia europeană menţionată. Aceeaşi doctrină tradiţională menţionează şi condiţia cetăţeniei române pentru accesul la anumite funcţii sau demnităţi publice, ceea ce ar exclude străinii şi apatrizii[4]. Remarcăm, în acest context, faptul că: dacă pentru poziţii precum cea de magistrat afirmaţia rămâne valabilă, în schimb în ceea ce priveşte funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, după revizuirea constituţională din 2003 a art. 16 alin. (3), persoanele care deţin o cetăţenie străină pot avea acces la acestea, în condiţiile legii, desigur, sub rezerva îndeplinirii celor două condiţii cumulative prevăzute de textul constituţional, respectiv să deţină (şi) cetăţenia română şi să aibă domiciliul în România.

16 În sfârşit, în doctrină se menţionează şi faptul că în afara drepturilor naturale, care sunt inalienabile oricărei fiinţe umane, există şi alte drepturi subiective, a căror dobândire şi exercitare nu sunt condiţionate de către Constituţie sau alte legi, de calitatea de cetăţean român[5]. Putem menţiona, cu titlu de exemplu, dreptul la educaţie sau cel la muncă, garantate refugiaţilor care solicită şi obţin azilul în România, în scopul unei bune integrări în societate.

17 Apare util să subliniem că, datorită tehnicii juridice utilizate la redactarea alin. (1) al art. 18, practic o normă de trimitere la diversele dispoziţii constituţionale sau legislative prin care se realizează protecţia şi se conturează statutul juridic, în primul rând, al cetăţenilor români este firesc să menţionăm că străinii şi apatrizii beneficiază nu doar de drepturi şi libertăţi, ci au, corelativ, şi obligaţii sau îndatoriri corespondente, în primul rând cea de a respecta Constituţia şi legile ţării. De altfel, redactarea alin. (5) al art. 1 din Constituţie este relevantă în acest sens[6].

---

[1] A se vedea *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României..., op. cit., p. 163.

[2] *R. Miga-Beşteliu*, op. cit., p. 153-154.

[3] *I. Muraru, M. Constantinescu* ş.a., op. cit., p. 42-43.

[4] Ibidem.

[5] A se vedea *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituţia României..., op. cit., p. 163.

[6] Art. 1 alin. (5) „În România, respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor este obligatorie".

§3. Dreptul de azil

Alin. (2) al art. 18 reglementează instituţia azilului. Această instituţie, care se referă esenţialmente la străini şi apatrizi, este abordată în doctrină[1] dintr-o dublă perspectivă. Din punctul de vedere al statului[2], decizia de acordare sau refuzul de a acorda azil pe teritoriul său este un drept suveran, discreţionar al statului, o manifestare de voinţă unilaterală a sa. Motivaţiile acordării azilului, adesea denumit şi azil teritorial, sunt, în esenţă, de ordin umanitar şi au în vedere persecuţiile, în primul rând de natură politică (motiv pentru care se mai numeşte şi azil politic), la care persoanele solicitante sunt supuse în statul de origine[3]. Azilul nu se acordă pentru fapte penale de drept comun sau pentru crime considerate de dreptul internaţional drept grave, precum genocidul, actele de terorism, crimele contra umanităţii etc.[4] Pe de altă parte, statul solicitat nu este obligat să răspundă favorabil la o cerere de azil, având dreptul suveran să o respingă. Instituţia azilului, odată pusă în practică, implică pentru statul acceptant obligaţia primirii străinului pe teritoriul său, ocrotirii acestuia din raţiunile umanitare expuse anterior şi, respectiv, garantării unui anumit nivel de protecţie. 18

Din punctul de vedere al individului, dreptul de a solicita azil este considerat un **drept fundamental al omului**[5], care îşi are originea în Declaraţia Universală a Drepturilor Omului[6]. Este interesant totuşi de menţionat că încercarea de a codifica acest drept fundamental într-un tratat internaţional, respectiv în contextul negocierii textului Pactului internaţional cu privire la drepturile civile şi politice, nu a întrunit acordul tuturor statelor membre ONU de la acel moment[7]. Acest lucru a determinat statele membre ca, ulterior, la propunerea guvernului francez şi în baza unui proiect redactat de Comisia drepturilor omului, să adopte în cadrul Adunării Generale ONU Rezoluţia 2312/XXII din 14 decembrie 1967 privind Declaraţia asupra azilului teritorial[8]. Această Declaraţie statuează că „...oricine are dreptul de a căuta şi de a se bucura de azil contra persecuţiei în alte ţări...". Totodată, ea „recunoaşte că acordarea azilului de către un stat persoanelor care îşi fundamentează cererea pe art. 14 al Declaraţiei Universale a Drepturilor Omului este un act paşnic şi umanitar şi care nu poate fi considerat ca inamic de către oricare alt stat..."[9]. 19

Reglementarea constituţională românească a dreptului la azil preia corespunzător substanţa normativă de drept internaţional în materie şi elementele esenţiale descrise în doctrină cu privire la instituţia menţionată, astfel încât dreptul de azil este consacrat ca un 20

---

[1] *R. Miga-Beşteliu*, op. cit., p. 163.

[2] A se vedea şi *M.N. Shaw*, op. cit., p. 758.

[3] A se vedea şi *I. Brownlie*, op. cit., p. 316.

[4] Idem, p. 316, 559.

[5] *R. Miga-Beşteliu*, op. cit., p. 163.

[6] „Art. 14 parag. 1. În caz de persecuţie, orice persoană are dreptul de a căuta azil şi de a beneficia de azil în alte ţări. 2. Acest drept nu poate fi invocat în caz de urmărire ce rezultă în mod real dintr-o crimă de drept comun sau din acţiuni contrare scopurilor şi principiilor Organizaţiei Naţiunilor Unite", în *T. Corlăţean*, op. cit., p. 257.

[7] *I. Cloşca, I. Suceava*, op. cit., p. 366.

[8] *I. Brownlie*, op. cit., p. 559.

[9] A se vedea Declaration on Territorial Asylum 2312(XXII), în (*http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/236/47/IMG/NR023647.pdf?OpenElement*).

drept fundamental, care se acordă şi se retrage în condiţiile legii naţionale, asupra căreia statul român decide în mod suveran, conduita statului român fiind stabilită în acord cu tratatele internaţionale la care România este parte.

Art. 19. Extrădarea şi expulzarea

(1) Cetăţeanul român nu poate fi extrădat sau expulzat din România.

(2) Prin derogare de la prevederile alineatului (1), cetăţenii români pot fi extrădaţi în baza convenţiilor internaţionale la care România este parte, în condiţiile legii şi pe bază de reciprocitate.

(3) Cetăţenii străini şi apatrizii pot fi extrădaţi numai în baza unei convenţii internaţionale sau în condiţii de reciprocitate.

(4) Expulzarea sau extrădarea se hotărăşte de justiţie.

Lucrări de referinţă: *I. Brownlie*, Principles of Public International Law, 4th edition, Clarendon Press-Oxford, Oxford University Press, New York, 1990; *Al. Boroi* (coord.), Tratat de cooperare judiciară în materie penală, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016; *I. Cloşca, I. Suceava*, Tratat de drepturile omului, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1995, p. 339; *T. Corlăţean*, Protecţia europeană şi internaţională a drepturilor omului, ed. 2, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 7-11; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 455; *C. Ionescu*, Constituţia României. Legea de revizuire constituţională comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 26-27; *M. Shaw*, International Law, Cambridge University Press, 6th ed., 2010; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, ed. 14, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2011, p. 141; *I. Muraru, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituţia României – comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 35; *I. Muraru*, Comentariul art. 19 din Constituţie, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 165-169; *R. Miga-Beşteliu*, Drept internaţional. Introducere în Dreptul Internaţional public, Ed. All Educational, Bucureşti, 1997, p. 84.

Studii de specialitate: *I. Deleanu*, Revizuirea Constituţiei, în Dreptul nr. 12/2003; *I. Retca*, Extrădarea cetăţenilor români, în Dreptul nr. 8/2004; *F.R. Radu*, Principalele instrumente juridice ale Uniunii Europene în domeniul extrădării şi predării infractorilor, în Dreptul nr. 9/2007; *F.R. Radu*, Câteva consideraţii cu privire la legislaţia şi practica judiciară în materie de extrădare, în Dreptul nr. 7/2003; *I. Tănăsescu, G. Tănăsescu, C. Tănăsescu*, Probleme privind starea de evadare si extrădarea, Dreptul nr. 7/2002; *I.C. Morar*, Mandatul european de arestare. Context european şi intern, în Curierul Judiciar nr. 4/2005; *I. Retca*, Reglementarea regimului extrădării în legislaţia romana, în Dreptul nr. 2/2005; *S. Scăunaş, A. Scăunaş*, Cu privire la extrădarea cetăţeanului român. O posibilă revizuire a revizuirii Constituţiei, în Revista de Drept Public nr. 1/2007; *S. Scăunaş*, Câteva reflecţii cu privire la nevoia de revizuire a constituţiei, în Revista de Drept Public nr. 1/2002; *Al. Ţuculeanu*, Arestarea unei persoane în cursul procedurii de extrădare, în Dreptul nr. 1/2003.

Corelaţii legislative: Legea cetăţeniei române nr. 21/1991, republicată (M.Of. nr. 576 din 13 august 2010); Legea nr. 302/2004 privind cooperarea judiciară internaţională în materie penală, republicată (M.Of. nr. 377 din 31 mai 2011); art. 16 C.pen.; O.U.G. nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, republicată (M.Of. nr. 421 din 5 iunie 2008); art. 3 şi 4 din Protocolul adiţional la CEDO.

Comentariu

Sumar

§1. Comentarii introductive 277
§2. Derogări 277

§3. Noţiunea de extrădare 278
§4. Noţiunea de expulzare 280
§5. Autoritatea competentă 282

§1. Comentarii introductive

Potrivit Constituţiei României, „libertatea individuală şi siguranţa persoanei sunt inviolabile"[1]. Totodată, „dreptul la liberă circulaţie, în ţară şi în străinătate, este garantat"[2]. Deşi consacrate în acest fel, ca drepturi şi libertăţi fundamentale ale omului atât în dreptul intern, cât şi în dreptul internaţional, cele două tipuri de libertăţi fac parte din categoria drepturilor condiţionale, şi nu a celor intangibile, drepturi de la care în anumite condiţii statul poate deroga, poate impune restricţii sau limitări ale exerciţiului lor. 1

Extrădarea şi expulzarea reprezintă astfel excepţii de la exerciţiul drepturilor şi libertăţilor menţionate mai sus. Restricţionarea dreptului la libertate sau a celui la circulaţie, prin gravitatea măsurilor şi consecinţelor pe care le implică, nu se putea face decât prin redactare constituţională, la nivelul liniilor directoare principale, urmând ca reglementările de detaliu să fie stabilite prin legi speciale. 2

Alin. (1) al art. 19 exprimă o regulă larg răspândită atât în constituţiile altor state, cât şi în practica internaţională anterioară, conform căreia cetăţenii proprii nu pot fi nici extrădaţi, nici expulzaţi. Doctrina de specialitate, atât cea constituţională, cât şi cea de Drept internaţional, este de acord[3] că expulzarea şi extrădarea propriului cetăţean ar fi contrară raportului de cetăţenie stabilit între individ şi stat şi obligaţiei de protecţie ce incumbă statului în beneficiul cetăţeanului. Ca regulă, pot fi extrădaţi sau expulzaţi doar cetăţenii străini şi apatrizii, în condiţii stabilite de legea internă, dar şi de tratatele internaţionale în materie. 3

Comentariile de mai sus necesită o precizare: redactarea textului art. 19 din Constituţia României, adoptată în 1991, stabilea cu titlu imperativ o interdicţie absolută privind eventualitatea extrădării sau expulzării cetăţeanului român. Evoluţiile internaţionale de dată mai recentă în materia cooperării judiciare, începând cu spaţiul Uniunii Europene, au impus revizuirea acestui text în 2003 şi introducerea unei derogări în această materie. 4

§2. Derogări

Realităţile vieţii internaţionale contemporane, marcate de agravarea fenomenelor de criminalitate organizată transfrontalieră, a actelor de terorism internaţional, de infracţionalitate gravă în plan internaţional sau de fenomenele infracţionale de drept comun au determinat mutaţii importante în poziţia statelor, mutaţii generate de necesitatea unei cooperări judiciare eficiente şi operative în combaterea acestor fenomene. În acest sens, inclusiv la nivelul Constituţiei României a fost realizată o revizuire a art. 19, prin introducerea unui nou alineat, alin. (2) care derogă de la prevederile alin. (1). 5

---

[1] Art. 23 alin. (1).

[2] Art. 25 alin. (1).

[3] *R. Miga-Beşteliu*, Drept internaţional. Introducere în dreptul internaţional public, Ed. All, Bucureşti, 1997, p. 156; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României, op. cit., p. 166.

6 Este interesant de menționat că inițial, chiar Tezele proiectului de Constituție din 1991 propuneau derogări de la principiul constituțional care statua imposibilitatea extrădării cetățenilor români: „8. Cetățeanul român (...). Extrădarea nu se poate dispune decât în baza unei convenții internaționale și în condiții de reciprocitate. Cetățenii români (...) nu pot fi extrădați pentru rațiuni politice (...). De asemenea, ei nu pot fi extrădați la cererea unui stat în care ar putea fi condamnați la moarte"[1], în final, această derogare nu a fost reținută de Adunarea Constituantă.

7 Ulterior, din rațiuni relevante în plan internațional, amintite anterior, propunerea de revizuire[2] acceptată de Parlament și aprobată prin referendum național statuează în alin. (2) al art. 19 faptul că „cetățenii români pot fi extrădați în baza convențiilor internaționale la care România este parte, în condițiile legii și pe bază de reciprocitate". Semnificativă în acest sens este și evoluția înregistrată la nivelul Uniunii Europene, prin adoptarea Deciziei-cadru a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre (2002/584/JAI)[3], mandat care înlocuiește procedurile lungi de extrădare dintre statele membre ale Uniunii printr-o procedură judiciară simplificată de predare, în scopul urmăririi penale sau executării unei pedepse privative de libertate sau a unei măsuri de siguranță privative de libertate[4].

8 *Per a contrario*, redactarea alin. (2) menționată mai sus confirmă existența în continuare a unui impediment constituțional cu caracter imperativ în fața unei eventuale cereri de expulzare a unui cetățean român.

§3. Noțiunea de extrădare

9 Extrădarea reprezintă o formă de cooperare judiciară internațională, respectiv un act de asistență juridică în materie penală între state, în baza căruia, la cererea statului solicitant, statul solicitat realizează transferul unei persoane aflate pe teritoriul său, persoană urmărită sau condamnată pentru o faptă incriminată de legile statului solicitant.

10 Extrădarea este un act de suveranitate al statului solicitat și se realizează, ca regulă generală, în baza dispozițiilor dreptului internațional public în materie și/sau pe bază de reciprocitate, desigur, în concordanță cu dispozițiile legii interne. Vorbind despre legea internă, doctrina[5] menționează câteva reguli de largă recunoaștere și aplicație în sistemele și practicile juridice naționale. Astfel, nu se admite extrădarea pentru rațiuni politice sau atunci când în statul solicitant persoana în cauză ar putea fi condamnată la moarte ori supusă actelor de tortură, unor tratamente inumane ori degradante etc. Semnificative în acest sens sunt dispozițiile art. 21 (motive obligatorii de refuz al extrădării) și art. 22 (motive opționale de refuz al extrădării) din Legea nr. 302/2004 privind cooperarea judiciară internațională în materie penală, astfel cum a fost modificată și completată.

---

[1] A se vedea Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 191.

[2] Domaines et objectifs pris en considération pour la révision de la Constitution, Gouvernement de la Roumanie, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2002, p. 5 și 7.

[3] (*http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002F0584&from=RO*)

[4] (*https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-ro.do*)

[5] *I. Muraru, M. Constantinescu* ș.a., op. cit., p. 45.

Este de remarcat faptul că textul constituţional, spre deosebire de legislaţia specială în materie, reglementează numai situaţia extrădării pasive, atunci când România este stat solicitat. 11

În Romania, extrădarea (atât cea activă, când România este stat solicitant, cât şi cea pasivă) este reglementată la nivel legislativ în principal de art. 14 C.pen., intrată în vigoare la 1 februarie 2014 şi de Legea nr. 302/2004 privind cooperarea judiciară internaţională în materie penală. 12

Din punctul de vedere al dreptului internaţional public, doctrina[1)] menţionează că sedii ale materiei în domeniul reglementării instituţiei extrădării sunt convenţiile internaţionale bilaterale în materia asistenţei juridice, precum şi convenţiile multilaterale, respectiv punerea în practică a principiului reciprocităţii. Pot fi citate, în special, Convenţia europeană de extrădare, încheiată la Paris la 13 decembrie 1957 în cadrul Consiliului Europei, protocoalele sale adiţionale din 1975 şi 1978, precum şi o serie de alte tratate internaţionale cu dispoziţii relevante în domeniu, adoptate la nivelul ONU sau al Consiliului Europei. Pentru România, de la data aderării sale la Uniunea Europeană, respectiv 1 ianuarie 2007, reglementările referitoare la extrădare au fost substituite în relaţia cu statele membre UE de Decizia-cadru nr. 584/JAI din 13 iunie 2002 privind mandatul european de arestare şi procedurile de predare între statele membre ale Uniunii Europene. 13

După cum menţionam anterior, art. 19 stabileşte, cu titlu de excepţie, faptul că cetăţenii români pot fi extrădaţi în baza convenţiilor internaţionale la care România este parte, în condiţiile legii şi pe baza de reciprocitate [alin. (2)]. Totodată, alin. (3) al aceluiaşi articol statuează că cetăţenii străini şi apatrizii pot fi extrădaţi numai în baza unei convenţii internaţionale sau în condiţii de reciprocitate. 14

Este necesar să subliniem faptul că textul constituţional introduce o diferenţă de regim juridic aplicabil extrădării (cu titlu de excepţie) cetăţenilor români şi, respectiv, cetăţenilor străini şi apatrizilor. În ultimul caz, conjuncţia disjunctivă „sau" indică două opţiuni distincte, alternative în care poate avea loc extrădarea din România a cetăţenilor străini şi a apatrizilor, respectiv: ori în baza convenţiilor internaţionale, ori în baza reciprocităţii. 15

Situaţia este diferită în cazul cetăţenilor români. Conjuncţia coordonatoare copulativă „şi" marchează existenţa a două condiţii cumulative care trebuie îndeplinite împreună, pentru ca extrădarea cetăţeanului român din România să poată avea loc. Astfel, este necesar ca baza juridică invocată pentru extrădarea cetăţeanului român să o reprezinte o convenţie internaţională la care ţara noastră este parte, în condiţiile legii române, concomitent cu îndeplinirea condiţiei concretizării principiului reciprocităţii. Această precizare o considerăm importantă, pentru că ea exprimă două elemente fundamentale. Pe de o parte, este semnalată intenţia Legiuitorului constituant de a oferi o garanţie suplimentară cetăţeanului român faţă de străini, prin necesitatea ca fundamentul juridic al extrădării să fie nu doar un tratat internaţional, ci, în mod necesar şi concomitent, şi îndeplinirea condiţiei reciprocităţii. Pe de altă parte, ea pune în evidenţă, *de lege lata*, în opinia noastră, o neconcordanţă de ordin legislativ intern cu textul constituţional al art. 19 alin. (2). Dacă Legea nr. 302/2004 privind cooperarea judiciară internaţională în materie 16

[1)] *R. Miga-Beşteliu*, op. cit., p. 156. A se vedea şi *C. Ionescu*, Constituţia României. Legea de revizuire constituţională comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 26-27.

penală respectă în art. 20 alin. (1)[1] condiția cumulativă stabilită în textul Constituției, remarcăm o neconcordanță a reglementării extrădării în noul Cod penal cu textul constituțional corespondent. Astfel, potrivit art. 14 alin. (1) C.pen., care reglementează atât extrădarea activă, cât și cea pasivă, extrădarea poate fi „acordată sau solicitată în temeiul unui tratat internațional la care România este parte ori pe bază de reciprocitate, în condițiile legii". Conjuncția disjunctivă „ori" descrie existența unor opțiuni alternative, distincte și nicidecum cumulative. Cel puțin în ceea ce privește ipoteza extrădării pasive (când statul român este solicitat și acordă extrădarea), textul art. 14 alin. (1) C.pen. pare a se afla în situație de neconstituționalitate în raport cu redactarea alin. (2) al art. 19 din Constituție și garanția suplimentară asigurată cetățenilor români. Aceleași considerente sunt valabile și pentru vechea redactare a Codului penal[2], text ce era și el în vigoare simultan cu Constituția din 2003 și, deci, neconstituțional din acest punct de vedere, în opinia noastră.

§4. Noțiunea de expulzare

17 Expulzarea reprezintă un act de suveranitate al statului și este definită în doctrină drept o instituție juridică potrivit căreia autoritățile publice ale unui stat pot să oblige un cetățean străin sau un apatrid să părăsească teritoriul acelui stat, punând capăt în mod silit ședерii acestei persoane pe teritoriul menționat[3]. Motivele acestei decizii sunt reglementate în legislația penală și țin, în general, de considerente de ordine publică sau de securitate națională. Tradițional, această măsură a fost calificată drept o măsură de siguranță, care are ca scop înlăturarea unei stări de pericol rezultate din comiterea unei infracțiuni sau prevenirea săvârșirii unor fapte de natură penală[4]. Expulzarea a fost reglementată anterior în acest fel în legislația română prin art. 117 din vechiul Cod penal, dar nu se mai regăsește la capitolul „Măsuri de siguranță" în noul Cod penal. În prezent, sunt aplicabile dispozițiile unor legi speciale în materie penală, în principal O.U.G. nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România[5], cu modificările și completările ulterioare. Din punctul de vedere al cadrului legislativ-constituțional, prevederile art. 19 sunt foarte clare, în sensul în care interdicția expulzării cetățenilor români nu cunoaște nicio derogare și, în consecință, are caracter imperativ, dar este posibilă pentru cetățenii străini și apatrizi, în condițiile reglementate în legislația specială românească.

18 Pot fi menționate la capitolul *Dispoziții relevante din Dreptul internațional public* în această materie, în special, art. 13 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice[6]

---

[1] Art. 20 *Extrădarea cetățenilor români*: „(1) Cetățenii români pot fi extrădați din România în baza convențiilor internaționale multilaterale la care aceasta este parte *și* pe bază de reciprocitate".

[2] Art. 9 *Extrădarea*: Extrădarea se acordă *sau* poate fi solicitată pe bază de convenție internațională, pe bază de reciprocitate... ".

[3] *I. Muraru, M. Constantinescu* ș.a., op. cit., p. 46.

[4] *I. Muraru*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României..., op. cit., p. 167-168.

[5] Art. 94-96 din O.U.G. nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, republicată.

[6] Art. 13: Un străin care se află în mod legal pe teritoriul unui stat parte la prezentul Pact nu poate fi expulzat decât în executarea unei decizii luate în conformitate cu legea și, dacă rațiuni imperioase de securitate națională nu se opun, el trebuie să aibă posibilitatea de a prezenta considerentele care pledează împotriva expulzării sale și de a obține examinarea cazului său de către autoritatea

şi Convenţia Organizaţiei Naţiunilor Unite adoptată la 28 iulie 1951 privind statutul refugiaţilor[1].

Aceste dispoziţii de drept internaţional public conturează un set de reguli privind expulzarea, inclusiv în sensul stabilirii unor limite ale expulzării. Cu titlu de exemplu, se consideră că condiţiile de exercitare a expulzării nu trebuie să fie inutil de drastice, brutale sau provocatoare, iar expulzatului ar trebui să i se lase dreptul de a alege statul în care să fie expulzat[2]. 19

În mod similar instituţiei extrădării, expulzarea nu poate avea loc către state unde persoana expulzată ar fi expusă pedepsei capitale sau unor acte de tortură, de tratamente inumane ori degradante[3]. Semnificativă în acest sens este jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului[4], jurisprudenţă valabilă şi pentru România prin caracterul de autoritate de lucru interpretat de care beneficiază hotărârile pronunţate de Curtea europeană[5] menţionată şi prin faptul că statul român este parte la Convenţia europeană a drepturilor omului. De altfel, legislaţia românească în materie corespunde pe deplin acestor exigenţe de drept internaţional public[6]. 20

O serie de tratate internaţionale în materia drepturilor omului confirmă dreptul celui vizat de măsura expulzării, ca în cursul acestei proceduri să prezinte probe în apărarea sa, să poată fi reprezentat şi să poată face recurs împotriva deciziei de expulzare[7]. 21

Nu în ultimul rând, tratatele internaţionale în materie statuează interdicţia expulzării colective a străinilor[8]. 22

O precizare se impune. Măsura declarării ca *persona non grata* a unei persoane ce beneficiază de privilegii şi imunităţi diplomatice şi aspectele care decurg din punerea în 23

---

competentă, ori de câte una sau mai multe persoane special desemnate de această autoritate, fiind reprezentat în acest scop; în *T. Corlăţean*, op. cit., p. 265.

[1] Art. 32-33 (*http://www.monitoruljuridic.ro/act/conventie-din-28-iulie-1951-privind-statutul-refugiatilor-emitent-parlamentul-publicat-n-monitorul-oficial-nr-148-din-30115.html*).

[2] *R. Miga-Beşteliu*, op. cit., p. 155.

[3] A se vedea şi art. 19 al Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene: „Art. 19. Protecţia în caz de strămutare, expulzare sau extrădare...; (2) Nimeni nu poate fi strămutat, *expulzat* sau extrădat către un stat unde există un risc serios de a fi supus pedepsei cu moartea, torturii sau altor pedepse sau tratamente inumane sau degradante".

[4] *Soering c. Marii Britanii* (7 iulie 1989): Curtea a hotărât, pentru prima dată, că răspunderea unui stat poate fi angajată dacă acesta decide să expulzeze o persoană care poate suferi rele tratamente în ţara de destinaţie. În această cauză, Curtea a constatat încălcarea art. 3 în cazul extrădării către Statele Unite (riscul real de a fi condamnat la moarte, tratament ce depăşeşte pragul de gravitate stabilit prin art. 3). „Un „risc real de rele tratamente": Răspunderea statului care extrădează sau expulzează este angajată, indiferent dacă ţara de destinaţie este sau nu un stat parte la Convenţie, în cazul în care există motive „serioase" pentru a crede că există un „risc real" ca reclamantul să fie supus la rele tratamente."

[5] *T. Corlăţean*, op. cit., p. 163-166.

[6] Art. 95 din O.U.G. nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, republicată.

[7] Art. 32 alin. (2) al Convenţiei ONU din 1951 privind statutul refugiaţilor. A se vedea şi art. 13 din Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice, în *T. Corlăţean*, op. cit., p. 265.

[8] Art. 4 al Protocolului nr. 4 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului, adoptat la Strasbourg, la 16 septembrie 1963; a se vedea, în acelaşi sens, şi art. 19 alin. (1) din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

practică a unei astfel de măsuri nu trebuie confundată cu instituția expulzării. Declararea ca *persona non grata* este o decizie politică discreționară luată în mod suveran de autoritățile statului și are ca fundament încălcări serioase ale competențelor stabilite personalului diplomatic străin acreditat în țara de reședință, conform dispozițiilor pertinente ale Convenției de la Viena din 1961 cu privire la relațiile diplomatice. În practică, această decizie, adoptată de ministrul afacerilor externe sau stabilită chiar la un nivel politic mai înalt, se notifică misiunii diplomatice străine vizate, împreună cu un termen indicat pentru ca diplomatul declarant *persona non grata* să părăsească teritoriul statului acreditar. Această măsură nu este rezultatul unei decizii adoptate de o instanță judecătorească, așa cum este cazul regimului juridic aplicabil expulzării, ci este o decizie politică suverană a statului acreditar, lezat în interesele sale, care poate fi adoptată oricând și fără să fie motivată[1]. Nimic nu împiedică însă ca, în situația în care persoana vizată nu dă curs în timp util deciziei și notificării efectuate de statul acreditar, să se poate recurge la procedura propriu-zisă a expulzării, în condițiile în care notificarea menționată, în lumina dispozițiilor Convenției de la Viena, semnifică încetarea funcțiilor agentului diplomatic[2] și, deci, și a privilegiilor și imunităților recunoscute anterior.

§5. Autoritatea competentă

24 Alin. (4) al art. 19 din Constituție stabilește că extrădarea și expulzarea pot fi decise exclusiv de către **justiție**, ceea ce, conform art. 126 din Constituție, semnifică **instanțele judecătorești**.

25 În doctrina de drept constituțional[3] și cea de drept internațional public[4] se evocă o practică larg răspândită anterior, potrivit căreia deciziile în această materie și, în special, în domeniul expulzării, acolo unde se invocau constant rațiuni de oportunitate și operativitate, țineau de competența autorităților administrative. În situația în care cele două tipuri de măsuri impun limitări importante ale exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale ale omului, prevăzute de Constituție, așa cum este cazul libertății individuale și, respectiv, al dreptului la liberă circulație, soluția aleasă de legiuitorul constituant ca numai justiția să decidă asupra extrădării sau expulzării, în România este cea judicioasă, în condițiile în care, în cadrul sistemului constituțional românesc, puterea judecătorească este unul dintre principalii garanți ai drepturilor și libertăților fundamentale constituționale[5].

Art. 20. Tratatele internaționale privind drepturile omului

(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte.

---

[1] Art. 9 al Convenției de la Viena din 1961 cu privire la relațiile diplomatice.

[2] Art. 43 parag. b) al Convenției de la Viena din 1961 cu privire la relațiile diplomatice.

[3] *I. Muraru*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României..., op. cit., p. 168; *I. Muraru, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României – comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 47.

[4] *R. Miga-Beșteliu*, op. cit., p. 155.

[5] *I. Muraru, M. Constantinescu* ș.a., op. cit., p. 47.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile.

Lucrări de referință: *I. Brownlie*, Principles of Public International Law, 4th edition, Clarendon Press-Oxford, Oxford University Press, New York, 1990; *I. Cloșca, I. Suceava*, Tratat de drepturile omului, Ed. Europa Nova, București, 1995, p. 339; *T. Corlățean*, Protecția europeană și internațională a drepturilor omului, ed. 2, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 7-11; *T. Corlățean*, Executarea hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 15; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 455; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, ed. 14, Ed. C.H. Beck, București, 2011, p. 141; *I. Muraru, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României – comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 35; *I. Muraru, ES. Tănăsescu*, Comentariul art. 20 din Constituție în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 171-175; *R. Miga-Beșteliu*, Drept internațional. Introducere în Dreptul internațional public, Ed. All Educational, București, 1997, p. 84; *C.-L. Popescu*, Protecția internațională a drepturilor omului, Ed. All Beck, București, 2000, p. 8; *R. Miga-Beșteliu*, Drept internațional public, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 102; *M. Shaw*, International Law, 6th ed., Cambridge University Press, 2010.

Studii de specialitate: *I.M. Anghel*, Ratificarea Convenției europene asupra cetățeniei – prin Legea nr. 396/2002 și consecințele acesteia în legătură cu Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române, în Dreptul nr. 12/2002; *I. Buga*, The Status of EU Law in Romania. Reconciling EU Legal Primacy with Constitutional Supremacy: Balancing out the Hierarchy, în Revista Română de Drept European nr. 4/2010; *D. Cosma*, Receptarea Convenției Europene a Drepturilor Omului în dreptul intern român, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 5/1994; *D.A. Călin*, Monism, dualism sau pluralism juridic? Receptarea dreptului Uniunii Europene in ordinea juridica a statelor membre, în Revista Română de Drept European nr. 3/2014; *I. Deleanu*, „Accesibilitatea" si „previzibilitatea" legii în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții Constituționale Române, în Dreptul nr. 8/2011; *I. Deleanu*, Adnotări la câteva opinii disidente ale judecătorilor de la Curtea Europeană a Drepturilor Omului în materie procesual-civilă, în Pandectele Române nr. 3/2012; *I. Deleanu*, Obligativitatea hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului și ale Curții de Justiție a Comunităților Europene, în Dreptul nr. 2/2007; *A. Țuculeanu*, Concordanța reglementărilor naționale referitoare la măsurile preventive cu reglementările internaționale, în Dreptul nr. 1/2002; *A. Humbert*, Drept internațional și drepturile omului în Constituția României, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 14/1997; *A. Ciucă*, Repere ale independenței judecătorului din perspectiva independenței sistemului judiciar, în Dreptul nr. 9/2015; *B.F. Micu*, Protecția națională a libertății ca drept fundamental. Instrumente juridice și garanții, în Pandectele Române nr. 12/2009; *C. Călinoiu, V. Duculescu*, Dimensiunea europeană a dreptului constituțional român, în Revista de Drept Public nr. 2/2005; *R. Etinski*, Ierarhia juridică și drepturile omului, în Pandectele Române nr. 3/2008; *C.-F. Popescu, M.-I. Grigore-Rădulescu*, Aspecte privind respectarea dreptului la viața privată de către mass-media, în Pandectele Române nr. 10/2014; *C.-L. Popescu*, Control de constituționalitate. Drept comunitar. Drepturi fundamentale, în Curierul Judiciar nr. 11/2006; *C.-L. Popescu*, Controlul constituționalității tratatelor internaționale, în Dreptul nr. 11/2005; *C.-L. Popescu*, Demnitatea omului și drepturile omului, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 14/1997; *C.-L. Popescu*, Dreptul la extraactivitatea legii penale mai favorabile, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 11/1995; *C.-L. Popescu*, Neconstituționalitatea revizuirii constituționale purtând asupra suprimării unor garanții constituționale ale drepturilor omului, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 27/2003; *C.-L. Popescu*, Raporturile dintre normele internaționale în materia drepturilor omului și normele juridice interne. Principiul subsidiarității, în Curierul Judiciar nr. 5/2007; *D.M. Șandru, C.M. Banu, D.A. Călin*, Interpretarea și aplicarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și a Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale în cereri privind trimiterile preliminare în fața instanțelor din România, în Revista Română de Drept European nr. 1/2013; *I. Poenaru*, Interpretarea normelor constituționale în

raport cu cele de drept internațional, în Dreptul nr. 4/2001; *L.-M. Crăciunean*, Propuneri de *lege ferenda* în ceea ce privește raportul dintre dreptul internațional public și dreptul intern român, în Dreptul nr. 5/2015; *L. Herghelegiu, O. Predescu*, Câteva considerații referitoare la aplicarea art. 20 din Constituția României, republicată, cu referire la instituția arestării preventive, în Dreptul nr. 2/2011; *L. Mihai*, Considerații privind reglementarea drepturilor omului în Constituția României din 1991, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 1/1993; *M. Maziliu-Babel, G. Zanfir*, Invocarea și aplicarea directivelor Uniunii Europene în dreptul intern. Directiva – instrument de interpretare a dispozițiilor normative interne (II), Pandectele Române nr. 4/2013; *M. Mazilu-Babel*, Triada curților și protecția drepturilor și a libertăților fundamentale într-o Uniune Europeană a cetățenilor. Luxemburg-Strasbourg-București, în Revista Română de Drept European nr. 5/2011.

Corelații legislative: Legea nr. 590/2003 privind tratatele, republicată (M.Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2004); Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948, semnată de România la 14 decembrie 1955; Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale și Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice ratificate prin Decretul nr. 212/1974 (B.Of. nr. 146 din 20 noiembrie 1974); Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale ratificată prin Legea nr. 30/1994 (M.Of. nr. 135 din 13 mai 1994).

Comentariu

Sumar

§1. Abandonarea suveranității naționale exclusive prin consacrarea și garantarea internațională a drepturilor omului 284
§2. Forța juridică constituțională și supralegislativă a normelor dreptului internațional la care România este parte în materia drepturilor omului 286
§3. Consacrarea constituțională a sistemului monist privind relația dintre dreptul internațional al drepturilor omului și dreptul intern 288

§1. Abandonarea suveranității naționale exclusive prin consacrarea și garantarea internațională a drepturilor omului

1 Protecția internațională a drepturilor omului este o instituție juridică nouă a dreptului internațional public, în raport cu alte instituții, precum dreptul diplomatic sau dreptul consular[1)].

2 În dreptul intern, protecția drepturilor omului a avut, așa cum am arătat în comentariile introductive pe marginea art. 15 din Constituție, în unele cazuri, o existență de mai multe secole. În schimb, în relațiile internaționale, norme juridice privind drepturile omului apar abia în a doua jumătate a secolului al XIX-lea. Se poate afirmă că, după acest moment, protecția internațională a drepturilor omului a cunoscut o evoluție foarte rapidă. Practic, începând cu perioada de după cel de-al Doilea Război Mondial se poate vorbi de o instituție nouă, cu o vechime în prezent de cel puțin peste o jumătate de secol.

3 Crimele împotriva umanității comise în timpul războiului au determinat statele să adopte o poziție comună și să consacre un nivel de protecție a drepturilor omului prin intermediul unei garanții colective, prin instrumente internaționale de cooperare și sancțiune, acolo unde era cazul[2)].

[1)] *C.-L. Popescu*, Protecția internațională a drepturilor omului, Ed. All Beck, București, 2000, p. 8.

[2)] A se vedea *T. Corlățean*, Executarea hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 15.

Numărul domeniilor vizate, care, anterior războiului, se limita la trei sau patru (dreptul internaţional umanitar, interzicerea sclaviei şi a traficului de persoane, protecţia minorităţilor naţionale, protecţia drepturilor muncitorilor), s-a multiplicat substanţial, acoperind întreaga dimensiune social-politică, economică şi culturală a societăţii internaţionale. 4

Data de referinţă a naşterii protecţiei internaţionale a drepturilor omului este considerată cea a adoptării Declaraţiei Universale a Drepturilor Omului, respectiv 10 decembrie 1948, la Paris. Acest text politic adoptat de Adunarea Generală a Naţiunilor Unite, nu era un tratat internaţional, dar dobândeşte ulterior, în timp, prin impactul pe care l-a generat şi autoritatea dobândită la nivel internaţional, o forţă de „soft law". Este primul document internaţional cu caracter general şi vocaţie universală în materia drepturilor omului[1]. Declaraţia universală, care marca etapă declaratorie a consacrării la nivel universal a protecţiei drepturilor omului, a fost urmată de etapă convenţională, ale cărei principale repere le-au constituit cele două Pacte internaţionale adoptate în 1966 privind drepturile civile şi politice şi, respectiv, economice, sociale şi culturale, pacte urmate de un număr impresionant de convenţii internaţionale adoptate în cadrul ONU sau, la nivel regional, în sisteme regionale de protecţie, precum cel european, interamerican sau african. De bună seamă, în aceste din urmă cazuri se distinge în mod special Convenţia europeană a drepturilor omului, considerată cel mai performant instrument juridic internaţional de protecţie a drepturilor şi libertăţilor fundamentale, care a avut şi are, şi în prezent, un impact fundamental direct asupra ordinilor juridice naţionale ale statelor părţi la Convenţie. 5

Principiul fundamental de drept internaţional conform căruia statele nu au dreptul să interfereze cu domeniul rezervat al afacerilor interne ale altor state este consecinţa egalităţii şi suveranităţii statelor şi este exprimat în conţinutul art. 2 parag. 7 al Cartei ONU[2]. Acest principiu a fost, totuşi, supus tot mai mult, în ultimele două decenii în special, unui proces de reinterpretare în raport cu domeniul specific al „drepturilor omului", în sensul în care statele nu se mai pot opune preocupărilor internaţionale şi luării unei poziţii sau adoptării unei decizii care să se refere la o anumită situaţie naţională a drepturilor omului[3]. 6

În acest context este evident că atunci când un stat acceptă dreptul individual de petiţionare în baza unei proceduri internaţionale, nu va putea, ulterior, să pretindă că exerciţiul unui astfel de drept constituie o interferenţă în afacerile interne ale statului. Astfel, autoritatea jurisdicţiei naţionale în domeniul specific al „drepturilor omului" cunoaşte o limitare care înlătură caracterul exclusiv de care beneficiase anterior, în beneficiul unui drept de „ingerinţă" internaţională devenit legitim[4]. 7

Esenţa consacrării la nivel internaţional a protecţiei drepturilor omului se întemeiază pe necesitatea acceptării de către state a faptului că drepturile omului nu mai pot fi lăsate la liberul arbitru al fiecărui stat în parte. Se impune, astfel, regula cooperării statelor în plan 8

---

[1] *T. Corlăţean*, Protecţia europeană..., op. cit., p. 18-19.

[2] „Nicio dispoziţie din prezenta Cartă nu va autoriza Naţiunile Unite să intervină în chestiuni care aparţin esenţial competenţei interne a unui stat şi nici nu va obliga pe membrii săi să supună asemenea chestiuni spre rezolvare pe baza prevederilor prezentei Carte", în Carta Naţiunilor Unite şi Statutul Curţii Internaţionale de Justiţie, versiunea română, publicată sub îngrijirea Centrului de informare ONU pentru România, Ed. APIMONDIA, Bucureşti.

[3] *M. Shaw*, International Law, Cambridge University Press, 6th ed., 2010, p. 272-273.

[4] *T. Corlăţean*, Protecţia europeană..., op. cit., p. 12.

internațional în această materie, ceea ce face ca drepturile omului să nu mai reprezinte un domeniu de competență națională exclusivă.

9 Suveranitatea statului trebuie să constituie temei pentru protejarea drepturilor omului, iar nu pentru încălcarea lor. Conștiente de necesitatea reducerii riscului unor violări grave, masive și sistematice ale drepturilor omului la nivel național, sub acoperirea unei suveranități statale absolute, statele au convenit să coopereze la nivel internațional pentru a asigura promovarea și respectarea drepturilor omului.

10 În acest fel, statul nu mai dispune de puteri absolute asupra indivizilor aflați sub jurisdicția sa[1]. Dimpotrivă, el este obligat să respecte drepturile acestora, drepturi consacrate prin norme internaționale. Suveranitatea statului este astfel limitată de normele juridice internaționale în materia drepturilor omului, pe care statul este obligat să le respecte. Suveranitatea statului se oprește acolo unde încep drepturile omului, consacrate și garantate prin norme juridice internaționale[2].

11 La acest lucru contribuie și apariția unor mecanisme internaționale de control a modului de respectare a drepturilor omului, care sunt de natură jurisdicțională sau non-jurisdicțională. Asumarea liberă de către state a angajamentelor de a face parte din aceste mecanisme, care pot fi declanșate de individ semnifică, încă o dată, abandonarea prerogativelor naționale exclusive în materia protecției drepturilor omului.

12 Încorporarea în dreptul intern a normelor dreptului internațional al drepturilor omului și chiar aplicabilitatea directă a acestora în ordinea juridică internă sunt reglementate în practica internațională a statelor democratice prin dispoziții constituționale exprese. Acesta este și cazul Constituției României, prin normele constituționale consacrate în art. 11 și 20.

§2. Forța juridică constituțională și supralegislativă a normelor dreptului internațional la care România este parte în materia drepturilor omului

13 Tezele proiectului de Constituție din 1991 propuneau, în cadrul Titlului II. *Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor*, Capitolul I. *Dispoziții comune*, teza 5, următoarea formulare: „Dispozițiile constituționale privitoare la drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele, cu tratatele și cu acordurile internaționale la care România este parte"[3].

14 Textul art. 20 alin. (1) al Constituției din 1991 reține practic aceeași formulare, mai puțin referință la „acorduri", inutilă de altfel, în condițiile în care acestea se subsumau oricum noțiunii de „tratat internațional", deja menționată în text. În același timp, în doctrina constituțională românească[4] se justifică menționarea distinctă a „pactelor", care, deși exprimă același tip de instrument juridic internațional reprezentat conceptual și cuprinzător tot de noțiunea de „tratate", făceau referire explicită la cele două Pacte internaționale din 1996, a căror semnificație normativă la nivel universal pentru consacrarea primelor două

[1] *T. Corlățean*, Executarea hotărârilor..., op. cit., p. 17.

[2] *C.-L. Popescu*, op. cit., p. 9.

[3] A se vedea Geneza Constituției. Lucrările Adunării Constituante, op. cit., p. 191.

[4] *I. Muraru, M. Constantinescu* ș.a., op. cit., p. 48.

generaţii de drepturi s-a dorit a fi marcată distinct în textul constituţional. În opinia noastră, într-o reglementare constituţională *de lege ferenda* s-ar impune eliminarea unei referiri distincte la „pacte". Considerăm că momentul de valorizare specială a celor două pacte de la începutul anilor `90, în societatea românească ieşită din Revoluţia democratică din decembrie 1989, a fost depăşit, iar semnificaţia adoptării în 1966 a două tratate distincte din raţiuni ideologice, rezultate din confruntarea sistemului occidental, liberal (promotor al drepturilor civile şi politice) cu cel comunist, de influenţă sovietică (susţinător al drepturilor economice, sociale şi culturale), nu mai este de actualitate pentru un stat membru al Uniunii Europene şi al Consiliului Europei, parte la Convenţia Europeană a Drepturilor Omului, la Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene şi la o serie de alte convenţii importante şi mai ambiţioase decât cele două pacte adoptate în cadrul organizaţiilor internaţionale menţionate.

15 În acelaşi timp, se remarcă trimiterea la Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, document politic adoptat de Adunarea generală ONU, care nu are conţinutul normativ obligatoriu al unui tratat internaţional, pentru a marca importanţa fundamentală a acestui act de referinţă pentru evoluţia protecţiei internaţionale a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului după cel de-al Doilea Război Mondial.

16 Pentru o bună înţelegere a sensului dispoziţiilor constituţionale ale art. 20, menţionăm, alături de ceilalţi autori din doctrină[1], necesitatea coroborării acestei norme cu art. 11 din Constituţie, care consacră, pe de o parte, principiul *„pacta sunt servanda"*[2], conferindu-i o greutate constituţională, statuând, în acelaşi timp, asupra încorporării tratatelor internaţionale în dreptul intern prin intermediul legii de ratificare adoptată de Parlament şi aplicabilităţii directe a tratatelor la care România devine parte. Tratatele internaţionale ratificate de România devin astfel drept intern.

17 Din perspectiva primului alineat al art. 20, ne interesează care este greutatea acelor tratate internaţionale care reglementează domeniul drepturilor omului şi la care România devine parte, în raport cu normele de drept intern, începând cu cele constituţionale. Redactarea normei constituţionale citate mai sus este clară. Constituţia stabileşte interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor sale în materia drepturilor omului în lumina tratatelor internaţionale în domeniu. Totuşi, nu trebuie să scăpăm din vedere că legea fundamentală include propria „listă" de drepturi şi libertăţi fundamentale, nu sub forma unui „act al drepturilor omului" separat, aşa cum este cazul altor state, ci sub forma unor norme incluse în textul Constituţiei. Dispoziţia din art. 20 alin. (1) are caracter imperativ şi duce la concluzia valorii constituţionale a normelor tratatelor internaţionale ratificate care stabilesc drepturi şi libertăţi fundamentale. Aceasta, câtă vreme înseşi dispoziţiile Constituţiei României privind drepturile şi libertăţile fundamentale au obligaţia să nu se abată, atunci când sunt

---

[1] *C. Ionescu*, op. cit., p. 309; a se vedea şi *I. Muraru, M. Constantinescu ş.a.*, op. cit., p. 48.

[2] A se vedea *M. Shaw*, în Encyclopaedia Britannica (*http://www.britannica.com/topic/treaty#ref795177*); „Statele se obligă să îndeplinească întocmai şi cu bună-credinţă obligaţiile ce le revin din tratatele la care sunt parte"; a se vedea şi „From the Vienna Convention on the Law of Treaties, signed at Vienna on May 23, 1969, entered into force on January 27, 1980, art. 26, and the Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, signed at Vienna on March 21, 1986, *not yet entered into force*, art. 26" (*https://en.wikipedia.org/wiki/Pacta_sunt_servanda*).

interpretate și aplicate, de la dispozițiile acestor tratate internaționale, care beneficiază, prin voința Constituției însăși, de forță juridică constituțională[1].

18 Așa cum precizam, Constituția României dispune în mod clar că, pe de o parte, tratatele ratificate fac parte din dreptul intern, iar, pe de altă parte, că, în conformitate cu alin. (2) al art. 20 din Constituție, în caz de neconcordanțe cu legile interne, normele convenționale în materie au prioritate.

19 Prin urmare, normele Convenției europene au o forță supralegislativă. Este aceasta o concluzie, de altfel, firească, inclusiv din perspectiva raționamentului *a fortiori*, dacă ne raportăm și la concluzia anterioară a forței constituționale a normelor tratatelor internaționale ratificate de România[2].

20 Ar fi, de altfel, o situație juridică nefirească eventuala soluție jurisdicțională care ar favoriza o normă internă, câtă vreme chiar Constituția, în art. 11 alin. (1), obligă statul român (și instituțiile sale) să îndeplinească întocmai și cu bună-credință tratatele la care este parte (inclusiv cele în domeniul drepturilor omului) și care fac parte din dreptul intern.

21 Doctrina românească mai menționează că superioritatea normelor internaționale se aplică atât în raport cu legile anterioare, cât și cu cele posterioare intrării în vigoare a tratatului internațional.

22 Există totuși o derogare de la regulă, statuată în teza principală a art. 20 alin. (2), derogare care stabilește, cu titlu de excepție, prioritatea Constituției sau legilor interne, atunci când acestea conțin dispoziții mai favorabile decât cele ale tratatelor internaționale încorporate în dreptul intern. Acest text nu exista în versiunea constituțională din 1991 și a fost adăugat în mod corect la revizuirea din 2003. Aceasta pentru că exprimă o realitate, în condițiile în care este știut că adesea tratatele internaționale, inclusiv în domeniul drepturilor omului, reprezintă rezultatul unor negocieri și compromisuri între mai multe state, care au inevitabil și interese distincte și care reprezintă în ultimă instanță un numitor comun al cărui nivel de protecție acordat în materia drepturilor omului se poate situa mai jos decât cel fixat în plan național prin Constituție sau alte legi interne.

§3. Consacrarea constituțională a sistemului monist privind relația dintre dreptul internațional al drepturilor omului și dreptul intern

23 Din comentariile anterioare, care fac referire la modul în care Constituția României tranșează raportul între dreptul internațional al drepturilor omului și dreptul intern, acordând prioritate în caz de neconcordanțe, de regulă, normei internaționale, remarcăm faptul că Legiuitorul constituant român a consacrat în ordinea juridică națională doctrina monistă.

24 În doctrina de drept internațional[3] se afirmă că monismul recunoaște supremația dreptului internațional față de normele menționate chiar și când se pune problema soluțiilor juridice în interiorul sistemului național, la care se adaugă o viziune evoluată care admite pentru individ capacitatea de subiect de drept internațional[4]. Din această perspectivă, dreptul internațional este considerat drept cel mai bun „moderator" al drepturilor omului.

---

[1] *T. Corlățean*, Protecția europeană..., op. cit., p. 185.

[2] Idem, p. 187-188.

[3] *I. Brownlie*, Principles of Public International Law, 4th edition, Clarendon Press-Oxford, Oxford University Press, New York, 1990, p. 33.

[4] *T. Corlățean*, Protecția europeană..., op. cit., p. 146.

Ian Brownlie îi citează la loc de cinste pe Leuterpacht şi Kelsen între autorii din doctrina susţinători ai monismului[1].

Per a contrario, **doctrina dualistă** pune în evidenţă diferenţele importante dintre 25
dreptul internaţional şi cel intern, plecând de la competenţele diferite şi de la faptul că reglementează domenii diferite[2]. *Dreptul internaţional* reglementează relaţiile între state suverane, *dreptul naţional* se aplică în interiorul unui stat şi reglementează raporturile cetăţenilor cu Executivul sau între ei înşişi. În această viziune, nici una dintre ordinile juridice menţionate nu poate crea sau modifica regulile celeilalte. Atunci când dreptul naţional prevede că dreptul internaţional se aplică în totalitate sau în parte în jurisdicţia sa, acesta este de fapt un exerciţiu al autorităţii. În dreptului naţional, sub forma adoptării sau transformării regulilor dreptului internaţional caz de conflict între cele două ordini juridice, dualismul statuează că instanţa de judecată naţională va aplica dreptul naţional. Brownlie îi citează la acest capitol pe Triepel şi Oppenheim[3].

Este indubitabilă soluţia constituţională a sistemului monist consacrată în art. 20, cu 26
specială privire asupra domeniului normelor dreptului internaţional în materia drepturilor omului şi nu referitor la orice alt domeniu al dreptului internaţional. Această soluţie monistă nu a fost însă clar afirmată şi în articolul mai general privind raportul dintre dreptul internaţional şi dreptul intern, respectiv art. 11, care se coroborează de obicei în interpretările „internaţionaliştilor" sau constituţionaliştilor cu art. 20. Mai mult, în doctrina românească de drept constituţional[4] se constată, dimpotrivă, în acest caz, că avem de-a face cu concepţia dualistă, care este „pusă în aplicare prin această normă constituţională" (art. 11).

Avem rezerve faţă de această calificare, în condiţiile în care teoria potrivit căreia dreptul 27
internaţional şi dreptul intern au competenţe diferite şi reglementează domenii diferite pare că nu se susţine aici. Art. 11 realizează încorporarea în dreptul intern a normelor internaţionale şi, mai mult, asigură o aplicabilitate directă a normelor dreptului internaţional în ordinea juridică internă, astfel încât nimic nu ar împiedica un justiţiabil român să invoce în faţa unei instanţe nerespectarea de către statul român a unei norme internaţionale încorporată în legislaţia românească prin intermediul unei legi de ratificare. Se realizează astfel o punte de legătură între zone normative care, în acest caz, nu mai au competenţe diferite sau care nu mai reglementează în această situaţie domenii diferite. În plus, principiul *pacta sunt servanda*, care dobândeşte în art. 11 alin. (1) valoare constituţională, obligă imperativ statul „să îndeplinească întocmai şi cu bună-credinţă obligaţiile ce-i revin din tratatele la care este parte". Obligaţii internaţionale care tocmai au devenit drept intern şi care, în consecinţă, datorită caracterului imperativ al art. 11 alin. (1) se vor aplica chiar şi atunci când ar apărea eventuale neconcordanţe cu legile interne. Soluţia pare asemănătoare în realitate cu cea monistă propusă de alin. (2) al art. 20 şi califică art. 11, în opinia noastră, mai aproape, chiar dacă mai puţin clar şi explicit, de sistemul monist. Calificarea de mai sus ni se pare mai adecvată, cu atât mai mult cu cât clauza de siguranţă stabilită la art. 11

---

[1] Ibidem.
[2] *R. Miga-Beşteliu*, Drept internaţional public, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010, p. 102.
[3] *T. Corlăţean*, Protecţia europeană..., op. cit., p. 147.
[4] *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României..., op. cit., p. 172.

alin. (3)[1] se referă la „dispoziții contrare"[2] și nu la neconcordanțele prevăzute la art. 20 alin. (2). Dispozițiile contrare conturează ipoteza conflictului între norma constituțională și cea a tratatului internațional, care generează și soluția amânării ratificării tratatului până la revizuirea Constituției, în timp ce neconcordanța, care semnifică un grad diferit de lipsă de armonie, de nuanțe sau amplitudini diferite, nu neapărat conflictuale ale normelor, primește soluții constituționale specifice sistemului monist[3]. Astfel încât, tratatele internaționale trecute de clauza de siguranță a art. 11 alin. (3) și, pe cale de consecință, ratificate de Parlament, devin drept intern și au prioritate față de legile interne, datorită caracterului imperativ al principiului *pacta sunt servanda*.

28 În mod evident, din coroborarea celor două articole ale Constituției și aplicarea lor, decurg o serie de consecințe, în primul rând pentru Parlament, care este obligat să verifice dacă proiectele de lege supuse dezbaterii și adoptării sale se corelează cu obligațiile care decurg din tratatele internaționale la care România este parte[4]. Nu în ultimul rând, doctrina menționează chestiunea controlului anterior și, respectiv, posterior de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională asupra tratatelor internaționale, în baza competențelor prevăzute Curții la articolul 146 din Constituție[5].

Art. 21. Accesul liber la justiție

(1) Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngrădi exercitarea acestui drept.

(3) Părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil.

(4) Jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite.

Lucrări de referință: *D. Bogdan, M. Selejan* (coord.), Drepturi și libertăți fundamentale în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Ed. All Beck, București, 2005, p. 227-252; *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, vol. I, Drepturi și libertăți, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 393-503; *V.-M. Ciobanu*, Tratat teoretic și practic de procedură civilă, vol. I, Teoria generală, Ed. Național, București, 1996, p. 153-154; *V.-M. Ciobanu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 175-194; *R. Chiriță*, Dreptul la un proces echitabil, Ed. Universul Juridic, București, 2008; *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului, Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 236-298; *T. Drăganu*, Liberul acces la justiție, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 7-53; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 462-464 și p. 756-757; *I. Deleanu*, Tratat de procedură civilă, vol. I, Ed. Wolters Kluwer, București, 2010, p. 360-368; *M. Fodor*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 77-93; *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 25-26; *J.-Fr. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București. 2009, p. 345-349 și 378-381; *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 10-12; *G. Mateuț*, Tratat de procedură penală, Partea generală, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 237-249; *M. Voicu*, Protecția europeană a drepturilor omului. Teorie și jurisprudență, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 130-162.

---

[1] *C. Ionescu*, Constituția României, Titlul I. Principii generale. Art. 1-14. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2015, p. 317.

[2] Art. 11 alin. (3): în cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde *dispoziții contrare* Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției.

[3] *T. Corlățean*, Protecția europeană..., op. cit., p. 187.

[4] *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României..., op. cit., p. 173-174.

[5] Idem, p. 174.

Studii de specialitate: *D. Apostol Tofan*, Modificările esențiale aduse instituției contenciosului administrativ prin noua lege cadru în materie (I), în Curierul Judiciar nr. 3/2005; *D. Apostol Tofan*, Modificările esențiale aduse instituției contenciosului administrativ prin noua lege cadru în materie (partea a II-a), în Curierul Judiciar nr. 4/2005; *V.-M. Ciobanu*, Accesul liber la justiție – principiu constituțional, Liber Amicorum, Ioan Muraru, despre constituție și constituționalism, Ed. Hamangiu, București, 2006, p. 56-66; *C.-F. Costaș*, Termen optim și previzibil pentru justițiabil sau volum optim de activitate pentru magistrat?, în Pandectele Române nr. 11/2013; *C. Clipa*, Noțiunea „jurisdicție specială administrativă" în lumina jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene. (In)admisibilitatea trimiterii preliminare efectuată de o jurisdicție specială administrativă, în Revista Română de Drept European nr. 6/2012; *D. Dagalita*, Liberul acces la justiție și parohiile greco-catolice, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 29/2005; *I. Deleanu*, Dreptul la judecarea într-un termen rezonabil, în Pandectele Române nr. 9/2007; *R. Chiriță*, Paradigmele accesului la justiție. Cât de liber e accesul liber la justiție?, în Pandectele Române nr. 1/2006; *Șt. Deaconu*, Dreptul persoanei la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil, în Revista de Drept Public nr. 4/2007; *Gh. Dobrican*, Soluționarea procesului judiciar în mod echitabil și într-un termen rezonabil – garanții ale accesului liber la justiție, în Drepturile Omului nr. 3/2004; *T. Drăganu*, Considerații critice cu privire la caracterul absolut atribuit dreptului la liber acces la justiție de Legea de revizuire a Constituției din 21 noiembrie 2003, în Pandectele Române nr. 4/2004; *C. Ionescu*, Unele considerații pe marginea liberului acces la justiție consacrat prin art. 21 din Constituția României, republicată, în Dreptul nr. 4/2016; *C.-L. Popescu*, Jurisdicțiile administrative potrivit dispozițiilor constituționale revizuite, în Dreptul nr. 5/2004; *A. Paicu*, Plângerea la instanță împotriva rezoluțiilor sau a ordonanțelor procurorului de netrimitere în judecată, în Dreptul nr. 10/2005; *C.-L. Popescu*, Funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii în ipostaza de instanță de judecată și Dreptul la un proces echitabil, în Dreptul nr. 3/2005; *C.-L. Popescu*, Jurisdicțiile administrative potrivit dispozițiilor constituționale revizuite, în Dreptul nr. 5/2004; *B. Selejan-Guțan*, Procedura de soluționare în România a excepției de neconstituționalitate și cerințele art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului privind dreptul la un proces echitabil, în Dreptul nr. 3/2005; *M. Voicu*, Accesul la justiție, în Dreptul nr. 4/1997.

Corelații legislative: Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată (M.Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005); Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată (M.Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005); Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată (M.Of. nr. 628 din 1 septembrie 2012); Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004); art. 6 și 13 CEDO; art. 47 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Constituționalizarea accesului la justiție pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei 291
§2. Conținutul dreptului de a avea acces la justiție 294
§3. Exercitarea dreptului de a avea acces la justiție nu poate fi îngrădită 295
§4. Conceptul de proces echitabil 296
§5. Soluționarea proceselor într-un termen rezonabil – cerință și garanție de natură constituțională 298
§6. Caracterul facultativ și gratuit al jurisdicțiilor administrative 299

§1. Constituționalizarea accesului la justiție pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei

Constituționalizarea accesului liber la justiție și situarea dispozițiilor art. 21 în Capitolul I din Titlul II al Legii fundamentale, alături de celelalte norme și principii care 1

ocrotesc omul-cetățean ca pivot principal al sistemului de guvernare și deținător suveran al puterii politice, precum și ca beneficiar exclusiv al acesteia, dovedește preocuparea Adunării Constituante din 1991 pentru crearea garanțiilor necesare realizării și apărării drepturilor și libertăților cetățenești, în concordanță cu principiile generale ale democrației constituționale și ale statului de drept, astfel cum acestea au fost enunțate în documentele universale în materia drepturilor omului, ratificate și de România. De vreme ce art. 21 figurează în primul capitol din Titlul II al Constituției, alături de alte dispoziții și principii cu valoare generală pentru drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale, se poate susține că acesta reprezintă nu numai un drept fundamental, ci și un principiu de drept constituțional.

2 Art. 21 din Constituție consacră și un drept-cadru sau un principiu deschis prin generalitatea sa, nu numai cetățenilor români, ci și oricărei persoane îndreptățite să se adreseze instanței române competente sub aspect material și teritorial, pentru soluționarea unei pricini deduse judecății, ori pentru apărarea drepturilor și a intereselor sale legitime. Constituționalizarea accesului liber la justiție permite și sesizarea Curții Constituționale cu privire la încălcarea de către Parlament a acestui drept constituțional. Un alt efect direct al constituționalizării accesului liber la justiție constă în interdicția constituțională de a se îngrădi exercitarea liberă a acestui drept, prin voința legislativă a Parlamentului ordinar, precum și prin orice alt act normativ adoptat de Guvern sau de oricare altă autoritate publică.

3 Teza 7 din Tezele proiectului de Constituție pentru Capitolul I din Titlul II al acesteia (consacrat drepturilor și libertăților fundamentale) a prevăzut că „orice persoană are dreptul de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor și libertăților sale. Nimeni nu poate fi sustras, împotriva voinței sale, de la competența judecătorului stabilit de lege”[1]. Textul citat are conexiuni directe cu tezele care au prefigurat structura și funcțiile instanțelor judecătorești, dintre care menționăm teza potrivit căreia „justiția se înfăptuiește prin: judecătorii, tribunale, Curți de Apel și Curtea Supremă”[2].

4 Din corelarea celor două teze ale proiectului de Constituție, rezultă că în concepția Legiuitorului constituant, accesul liber la justiție se raportează la judecătorii, tribunale, curți de apel și la instanța supremă, întrucât numai aceste instanțe judecătorești înfăptuiesc justiția în sensul prefigurat de Adunarea Constituantă în 1991. Această concepție s-a materializat și în textul Constituției aprobat prin referendum național în 1991. În măsura în care Parlamentul, în baza delegării constituționale prevăzute în art. 126 din textul revizuit și republicat al Constituției, va stabili și alte instanțe judecătorești, accesul la justiție garantat în art. 21 se va extinde și față de acestea.

5 Teza 7, la care ne-am referit are o conexiune de idei cu o altă teză constituțională incidentă cu problematica drepturilor și libertăților fundamentale, potrivit căreia „celui reținut sau celui arestat trebuie să i se aducă, de îndată, la cunoștință, în limba pe care o înțelege, motivele reținerii sau ale arestării, iar în cel mai scurt termen, învinuirile ce i se impută și faptul că are dreptul a fi asistat de un apărător”[3].

---

[1] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1998, p. 191.

[2] Idem, p. 452.

[3] Idem, p. 191.

Teza referitoare la dreptul oricărei persoane de a se adresa justiţiei pentru apărarea drepturilor şi a libertăţilor sale fundamentale, elaborată de Comisia însărcinată cu redactarea proiectului de Constituţie, a cuprins în conţinutul ei doar apărarea drepturilor şi a libertăţilor fundamentale. În dezbaterile din Adunarea Constituantă s-a propus ca sfera de aplicare a dreptului de acces la justiţie să fie extinsă şi la apărarea intereselor legitime. Împotriva amendamentului propus de deputatul Ilie Plătică Vidovici, grupul parlamentar al UDMR a adus obiecţia că „la înaintarea cererii nu se ştie dacă dreptul pretins se va dovedi legitim sau nelegitim"[1]. Comisia de redactare a proiectului de Constituţie a acceptat însă extinderea sferei de aplicare a dreptului de acces la justiţie, cu motivarea că „interesul nelegitim nu poate fi promovat în justiţie, deoarece s-ar ajunge la un abuz de drept. Caracterul nelegitim trebuie să fie prealabil şi să constituie temeiul dreptului de a se adresa instanţei, judecătorul urmând să consfinţească sau să infirme această caracteristică"[2]. 6

În final, textul adoptat de Adunarea Constituantă pentru art. 21 a avut următorul conţinut: *„Articolul 21- Accesul liber la justiţie* 7

(1) Orice persoană se poate adresa justiţiei pentru apărarea drepturilor, a libertăţilor şi a intereselor sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngrădi exercitarea acestui drept".

În cadrul acordului politic al partidelor parlamentare de revizuire a Constituţiei din 2003, s-a convenit completarea art. 21 din Constituţie cu două noi alineate, având următorul cuprins: 8

„(3) Părţile au dreptul la un proces echitabil şi la soluţionarea cauzelor într-un termen rezonabil.

(4) Jurisdicţiile speciale administrative sunt facultative dacă legea nu prevede altfel"[3].

În legătură cu alin. (3) propus a fi introdus în art. 21 din Legea fundamentală, Curtea Constituţională, sesizată din oficiu cu propunerea de revizuire a Constituţiei, a constatat că dispoziţiile alineatului respectiv au rolul de a întări liberul acces la justiţie, garantând dreptul la un proces echitabil, soluţionat într-un termen rezonabil, exigenţe prevăzute şi de art. 6 parag. 1 al Convenţiei pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale[4]. În ceea ce priveşte dispoziţiile alin. (4), în virtutea cărora jurisdicţiile administrative sunt facultative, dacă legea nu prevede altfel, Curtea a considerat că acestea nu au nicio relevanţă constituţională. Astfel, a precizat Curtea, din moment ce legiuitorul nu a prevăzut obligativitatea unei proceduri administrative jurisdicţionale, nu se poate ridica problema interzicerii liberului acces la justiţie, iar dacă a prevăzut o asemenea procedură şi ea este obligatorie, textul constituţional propus este inutil. În final, Curtea a observat că accesul liber la justiţie, potrivit art. 21, nu poate fi condiţionat de o jurisdicţie administrativă facultativă sau chiar obligatorie[5]. În urma revizuirii constituţionale din 2003, alin. (4) al art. 21 din Constituţie a căpătat următoarea formulare: „(4) Jurisdicţiile speciale administrative sunt facultative şi gratuite". 9

---

[1] Idem, p. 297.

[2] Ibidem.

[3] *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, Cum s-a revizuit Constituţia României. Procesul de revizuire a Constituţiei din 1991, Ed. Pământul, Piteşti, 2005, p. 85.

[4] Decizia Curţii Constituţionale nr. 148 din 16 aprilie 2003 (M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003).

[5] Ibidem.

§2. Conținutul dreptului de a avea acces liber la justiție

10 Filozofia occidentală modernă în materie de drepturi fundamentale ale omului, într-o societate pe deplin democratică, impune Guvernantului aflat la putere prin voința suverană a poporului obligația constituțională de a recunoaște cetățenilor drepturi și libertăți fundamentale și, totodată, de a construi și respecta un sistem real și efectiv de garanții materiale și procesuale pe care să le invoce orice justițiabil în apărarea drepturilor și a intereselor sale legitime. Cu alte cuvinte, așa cum s-a precizat și în doctrina de specialitate, nu este suficientă consacrarea unor drepturi substanțiale; este necesar ca ele să fie însoțite de anumite garanții fundamentale de ordin procedural, care să asigure mecanismele corespunzătoare de punere în valoare a drepturilor respective[1]. Aceasta este filozofia documentelor cu valoare universală și europeană în materie de drepturi și libertăți fundamentale, redactate și adoptate după încheierea celui de-al doilea război mondial. Statele care au aderat la sistemul european al consacrării și garantării reale și efective a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului recunosc, astfel, existența unei ordini publice europene a drepturilor omului. Potrivit jurisdicției CEDO, statele semnatare ale Convenției europene a drepturilor omului și-au asumat obligații de natură să asigure ca drepturile garantate de Convenție să fie concrete și efective, nu teoretice și iluzorii, iar drepturile cuprinse în art. 6 din Convenție au tocmai acest scop: efectivitatea dreptului la un proces echitabil[2]. În lumina acestei concepții, termenul de „acces liber la justiție" urmează să fie înțeles în sens larg, cuprinzând nu numai accesul justițiabililor la instanțele judecătorești, ci și la procedurile administrativ-jurisdicționale[3].

11 Într-o definiție considerată clasică, accesul liber la justiție constă în facilitatea oricărei persoane de a supune tribunalelor organizate de lege cererile pe care înțelege să le facă. Fiecare este liber să aducă în fața judecătorilor pretențiile sale bine sau rău fondate, chiar și de nesusținut. Tribunalul sesizat este ținut să le judece dacă este competent și, dacă este incompetent, să statueze pentru a declara incompetența sa[4]. Profesorul Tudor Drăganu aprecia că potrivit acestei definiții, ceea ce liberul acces la justiție asigură persoanelor, nu este numai facultatea nestânjenită de a introduce, după libera lor apreciere, o acțiune în justiție, fie ea chiar nefondată în fapt sau în drept, ci el implică, în același timp, obligația corelativă pentru tribunalul competent de a se pronunța în fond asupra acestei acțiuni și, în consecință, să o admită sau să o respingă[5]. Într-un mod aproape similar, accesul liber la justiție a fost definit în literatura de specialitate ca fiind facultatea oricărei persoane de a introduce, după libera sa apreciere, o acțiune în justiție, fie ea chiar nefondată, în fapt

---

[1] *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului, Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și obligații, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 393.

[2] Idem, p. 394.

[3] A se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 208 din 25 octombrie 2000 (M.Of. nr. 695 din 27 decembrie 2000).

[4] *E.-D. Glasson, A. Tissier*, Traite théorétique et pratiqué d'organisation judiciaire, de compétence et de procédure civile, tome I, Sirey, Paris, 1925, p. 415, apud *T. Drăganu*, Liberul acces la justiție, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 7.

[5] *T. Drăganu*, op. cit., p. 7.

sau în drept, implicând obligația corelativă a statului ca, prin instanța competentă, să se pronunțe asupra acțiunii astfel introduse în fața unei instanțe judecătorești[1].

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis că principiul liberului acces la justiție, 12
prevăzut la art. 21 din Constituție, are semnificația că acest drept trebuie asigurat la toate structurile judecătorești și în privința tuturor căilor de atac prevăzute de lege[2]. Codul de procedură civilă prevede, în acest sens, în art. 192 alin. (1) că „pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime, orice persoană se poate adresa justiției prin sesizarea instanței competente cu o cerere de chemare în judecată. În cazurile anume prevăzute de lege, sesizarea instanței poate fi făcută și de alte persoane sau organe". În materie penală, orice persoană poate să sesizeze organul de urmărire penală competent cu o plângere (art. 289 C.proc.pen.) sau, după caz, cu un denunț (art. 290 C.proc.pen.), referitor la o vătămare care i s-a cauzat printr-o infracțiune. Mai mult chiar, organul de urmărire penală se poate sesiza din oficiu dacă află că s-a săvârșit o infracțiune (art. 292 C.proc.pen.).

Accesul liber la justiție este, după cum rezultă din definițiile enunțate, un drept 13
subiectiv cu un conținut complex, recunoscut de stat unei persoane și care presupune alte numeroase drepturi procesuale ale acesteia, legate de actul de înfăptuire a justiției. Dreptul respectiv are legături strânse cu dreptul la apărare, cu înfăptuirea justiției în numele legii și potrivit legii, cu independența și imparțialitatea judecătorilor, cu organizarea activității de judecată pe grade de jurisdicție etc. Accesul la justiție trebuie reglementat la nivel național astfel încât conținutul său juridic să fie concret și efectiv, și nu teoretic sau abstract[3].

Accesul liber la justiție nu se epuizează prin depunerea unei acțiuni la instanța de 14
fond, ci continuă cu apelul declarat împotriva hotărârii instanței de fond, precum și cu procedura căii de atac extraordinare. Accesul liber la justiție este astfel garantat de dispozițiile constituționale în toate fazele procesului, inclusiv, în faza executării hotărârilor judecătorești. Beneficiarul dreptului de acces liber la justiție pentru valorificarea prin procedură judiciară a anumitor drepturi și interese legitime, trebuie să țină seama, în acțiunea pe care intenționează să o introducă la instanță, de competența materială și teritorială a acesteia. Chiar și acțiunea civilă și penală trebuie să respecte anumite condiții cerute de lege, în lipsa cărora, acțiunea ca atare, va fi respinsă de completul de judecată[4].

§3. Exercitarea dreptului de a avea acces la justiție nu poate fi îngrădită

Dispoziția constituțională cuprinsă în art. 21 alin. (2) din Legea fundamentală are ca 15
semnificație faptul că Legiuitorul nu poate exclude de la exercițiul drepturilor procesuale pe care le-a instituit nicio categorie sau grup social[5]. În interpretarea acestui drept cu valoare de principiu constituțional, Curtea Constituțională a decis că Parlamentul este liber să instituie anumite proceduri administrativ-jurisdicționale pentru a asigura soluționarea mai rapidă a unor litigii, acest lucru neavând ca efect limitarea accesului la justiție, cu

---

[1] *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 261.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 82 din 8 martie 2001 (M.Of. nr. 293 din 4 iunie 2001).

[3] A se vedea, pe larg, *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic și practic de procedură civilă. Vol. I. Teoria generală, Ed. Național, București, 1996, p. 153.

[4] În același sens, *T. Drăganu*, op. cit., p. 11.

[5] Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994 (M.Of. nr. 69 din 16 martie 1994).

atât mai mult cu cât hotărârea organului de jurisdicție administrativă poate fi supusă controlului judecătoresc al instanței de contencios administrativ[1]. Curtea Constituțională a mai decis că liberul acces la justiție se realizează numai în respectul egalității în fața legii și a autorităților publice, astfel încât orice excludere care ar avea semnificația încălcării egalității de tratament juridic este neconstituțională[2].

16 Termenul de lege folosit în alin. (2) din articolul pe care îl comentăm trebuie înțeles, în sens larg, de dispoziție legală și nu de lege ca expresie a voinței legislative a Parlamentului. În fine, în literatura de specialitate s-a susținut că dispoziția înscrisă în alin. (2) al art. 21 are un caracter absolut, astfel încât dreptul respectiv nu poate face obiectul unei restrângeri constituționale, potrivit art. 53 din Legea fundamentală. Considerăm că această apreciere este pe fond corectă. Este adevărat că cele două coduri de procedură civilă și, respectiv, penală prevăd anumite condiții procedurale pentru cererile adresate instanțelor judecătorești, cum ar fi timbrarea acestora (art. 197 C.proc.civ., în vigoare) ori respectarea anumitor termene [art. 208 alin. (2) C.proc.civ.], dar acestea nu pot fi considerate ca îngrădiri ale accesului liber la justiție, în sensul art. 21 alin. (2) din Constituție.

§4. Conceptul de proces echitabil

17 Una dintre exigențele procedurale impuse de Convenția europeană a drepturilor omului în desfășurarea atât a procesului civil, cât și a celui penal sau de altă natură, este obligația instanțelor naționale de a judeca în mod echitabil. Art. 6 parag. 1 din Convenție prevede în acest sens, că „orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședințe poate fi interzis presei sau unei părți a acesteia, în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță atunci când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției". Prin acest text, Convenția a instituit un sistem de garanții procedurale destinate să asigure administrarea independentă și imparțială a justiției, indiferent care ar fi natura litigiilor judecate de instanțele naționale, scopul principal al acestora fiind nu numai asigurarea accesului liber la justiție, ci și garantarea efectivă și reală a dreptului oricărui justițiabil la un proces echitabil, soluționat într-un termen rezonabil, astfel încât orice persoană care se adresează justiției pentru apărarea unor drepturi și interese legitime, să fie încredințată că judecătorul îi va judeca pricina în condiții de deplină legalitate, imparțialitate și obiectivitate.

18 Instanțele de judecată realizând un serviciu public sunt obligate efectiv să înfăptuiască actul de justiție, să spună dreptul doar în urma unei judecăți obiective și echitabile, în care părțile au avut la dispoziție și au recurs efectiv la toate procedurile judiciare prevăzute de lege. În virtutea art. 6 parag. (1) din Convenția europeană a drepturilor omului, statului

[1] Ibidem.
[2] Ibidem.

îi incumbă nu numai o obligaţie de a face, ci o reală obligaţie de rezultat[1]. Ideea de proces echitabil consacrată în Convenţia europeană a drepturilor omului nu a apărut din neant. Art. 10 din Declaraţia Universală a Drepturilor Omului prevede că „orice persoană are dreptul, în deplină egalitate, să fie ascultată în mod echitabil şi public de un tribunal independent şi imparţial, care va hotărî fie asupra drepturilor şi obligaţiilor sale, fie asupra temeiniciei oricărei acuzaţii în materie penală împotriva sa".

Nici Convenţia europeană a drepturilor omului, nici Constituţia României nu precizează 19
termenul de „proces echitabil"[2]. Nu este vorba în acest caz nici de omisiune voluntară şi asumată, nici de o redactare incompletă. Revine, astfel, obligaţia Adunărilor legislative naţionale şi a instanţelor de a concretiza conţinutul juridic concret al noţiunii de proces echitabil, astfel încât acesta să ia forma unei garanţii reale şi efective pentru fiecare litigiu în parte soluţionat de o instanţă. S-a spus în literatura de specialitate că cerinţa impusă de un proces echitabil trebuie interpretată, în sensul de a se asigura respectarea unor principii fundamentale, precum contradictorialitatea, dreptul de apărare, egalitatea, cu toate consecinţele ce decurg din acestea[3]. Din perspectiva dreptului penal, s-a precizat că dreptul la un proces echitabil impune respectarea principiilor fundamentale ale desfăşurării oricărui proces penal, în toate fazele acestuia, prin raportare la garanţiile stabilite de Convenţia europeană a drepturilor omului: respectarea dreptului la o instanţă stabilită prin lege, independentă şi imparţială; respectarea dreptului la un proces public; respectarea dreptului la judecarea cauzei într-un termen rezonabil; respectarea principiului contradictorialităţii; respectarea principiului egalităţii armelor şi respectarea dreptului la apărare[4].

În doctrina străină se apreciază că, pentru a fi echitabil, procesul trebuie să se desfăşoare 20
după o procedură contradictorie, cu respectarea dreptului de apărare şi a egalităţii armelor sau că elementul fundamental al dreptului la un proces echitabil este exigenţa ca fiecare dintre părţi să dispună de posibilităţi suficiente, echivalente şi adecvate pentru a-şi susţine poziţia asupra problemelor de drept şi de fapt, şi ca una din părţi să nu fie defavorizată în raport cu cealaltă[5].

Strict formal, Convenţia europeană a drepturilor omului se referă în textul citat mai 21
sus, la „contestaţiile cu privire la drepturile şi obligaţiile cu caracter civil", precum şi la „temeinicia unei acuzaţii în materie penală". La o privire formală, doar acestea ar face obiectul dreptului la un proces echitabil. În realitate însă, concepţia Convenţiei poate fi interpretată mult mai larg, aspect care se desprinde şi din redactarea textului constituţional român, care este mult mai generos şi cuprinzător, cu referire indirectă la toate garanţiile

---

[1] În acelaşi sens şi *R. Chiriţă*, op. cit., p. 237.

[2] În literatura de specialitate străină s-a menţionat că ideea de proces echitabil trimite la ideea de stat de drept, a cărui primă şi esenţială caracteristică constă în eliminarea arbitrariului şi domnia legii. Aceste două obiective, ale oricărui stat democratic, sunt echivalente cu oferirea unor garanţii din ce în ce mai largi în materie procesuală, atât prin extinderea noţiunii de proces asupra unor domenii ce ţin de instanţele administrative ori disciplinare, cât şi prin delimitarea cât mai exactă a liniei de echilibru care trebuie să existe între protecţia drepturilor fundamentale şi alte interese ale statelor (a se vedea *R. Chiriţă*, op. cit., p. 236).

[3] *V.M. Ciobanu*, op. cit., p. 154.

[4] *P. Buneci* (coord.), Noul Cod de procedură penal. Note. Corelaţii. Explicaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 11.

[5] Ibidem.

procesuale la care poate recurge orice justițiabil a cărei pricină civilă, penală ori de altă natură se află pe rolul unei instanțe române. În doctrina străină se precizează că dreptul la un proces echitabil devine o miză substanțială: acest drept nu este altceva decât dreptul la o justiție bună în cele trei dimensiuni esențiale ale acestuia, respectiv accesul la aparatul judiciar, funcționarea acestuia și executarea deciziilor[1]. Legiuitorul național, ca și jurisprudența națională nu au o interdicție de a extinde câmpul interpretativ și aplicativ al dispozițiilor art. 6 parag. 1 din Convenția europeană a drepturilor omului referitoare la conținutul dreptului oricărui justițiabil (persoană fizică și persoană juridică) la un proces echitabil[2]. În doctrina de specialitate se susține că dreptul la un proces echitabil conține un ansamblu de garanții care pot fi abordate pe două paliere: pe de-o parte, garanții înscrise în art. 6 parag. 1 – care dau substanță dreptului general la un proces echitabil în materie civilă și penală, iar, pe de altă parte, garanțiile înscrise în art. 6 parag. 2 și parag. 3 – care reprezintă garanții specifice ale dreptului la un proces echitabil în materie penală[3]. Această structurare a conținutului art. 6 din Convenție are la bază enunțul acestuia, fără a se lua în considerare și jurisprudența CEDO și doctrina din statele care au aderat la Convenție și care extind aplicarea textului respectiv și la alte tipuri de procese.

§5. Soluționarea proceselor într-un termen rezonabil – cerință și garanție de natură constituțională

22 Nici Convenția europeană privind drepturile omului, nici Constituția României în art. 21 alin. (3), nu precizează ce înseamnă „termenul rezonabil". De altfel, sintagma „termen rezonabil" nici nu ar putea fi definită într-un text cu valoare normativă, întrucât este o chestiune de fapt, raportată la soluționarea fiecărui proces în parte[4]. Este menirea Curții Constituționale de a aprecia dacă o dispoziție legală referitoare la o procedură jurisdicțională utilizată în practica instanțelor judecătorești afectează cerința constituțională a respectării termenului rezonabil în soluționarea unui proces aflat pe rolul unei instanțe judecătorești. În doctrină se utilizează alternativ și termenul de „optim și previzibil"[5]. De altfel, chiar Codul de procedură civilă prevede în art. 6 alin. (1) că „orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în termen optim și previzibil, de către o instanță independentă, imparțială și stabilită de lege. În acest scop, instanța este datoare să dispună toate măsurile permise de lege și să asigure desfășurarea cu celeritate a judecății". În continuarea acestei dispoziții procedurale, același Cod prevede în art. 238 alin. (1) că „la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate, judecătorul, după ascultarea părților va estima durata necesară pentru cercetarea procesului, ținând cont de împrejurările cauzei, astfel încât procesul să fie soluționat într-un termen optim

[1] *J.-Fr. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 380.

[2] Asupra bogatei jurisprudențe CEDO referitoare la dreptul autorităților naționale competente în definirea unor termeni cuprinși în art. 6 parag. 1 din Convenția europeană a drepturilor omului privind conceptul de proces echitabil, a se vedea *R. Chiriță*, op. cit., p. 238-260.

[3] A se vedea *C. Bîrsan*, op. cit., p. 397.

[4] În același sens, *M. Fodor*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 85.

[5] Idem, p. 87.

și previzibil. Durata astfel estimată va fi consemnată în încheiere"[1]. Cei doi termeni nu se confundă și nu sunt complementari. Se poate folosi și o altă expresie: soluționarea unei cauze aflată pe rolul unei instanțe, cu celeritate. Ideea de bază în materia soluționării proceselor într-un termen rezonabil, este rezolvarea de către instanța de judecată a unei cauze într-un termen cât mai scurt, fără a neglija însă vreo procedură necesară aflării adevărului și pronunțării unei hotărâri temeinice și legale.

Art. 8 C.proc.pen. prevede că „organele judiciare au obligația de a desfășura urmărirea 23
penală și judecata cu respectarea garanțiilor procesuale și a drepturilor părților și ale subiecților procesuali, astfel încât să fie constatate la timp și în mod complet faptele care constituie infracțiuni, nicio persoană nevinovată să nu fie trasă la răspundere penală, iar orice persoană care a săvârșit o infracțiune să fie pedepsită potrivit legii, într-un termen rezonabil". Este unanim acceptat în literatura de specialitate că în ceea ce privește calificarea termenului de rezonabil sau, dimpotrivă, nerezonabil, aceasta nu poate avea loc *in abstracto*, ci totul depinde de circumstanțele particulare ale fiecărei cauze[2].

Rezonabilitatea soluționării unui proces se apreciază în fiecare cauză dedusă judecății 24
unei instanțe judecătorești competente, în parte. Este de evitat atât lentoarea actului de judecată, cât și un proces judecat în grabă, rapid ori expeditiv.

§6. Caracterul facultativ și gratuit al jurisdicțiilor administrative

Înființarea unor jurisdicții administrative este lăsată de Adunarea Constituantă 25
latitudinii Parlamentului ordinar, fără ca principiul înscris în art. 124 din Constituție să fie cumva afectat. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis că este de competența exclusivă a legiuitorului de a institui asemenea proceduri, destinate, în general, să asigure soluționarea mai rapidă a unor categorii de litigii, descongestionarea instanțelor judecătorești de cauzele ce pot fi rezolvate pe această cale, evitarea cheltuielilor de judecată[3]. Justiția se înfăptuiește în continuare prin instanțele judecătorești stabilite în art. 126 din Constituție, în paralel cu proceduri administrativ-jurisdicționale prin care se soluționează anumite litigii de către o autoritate publică administrativ-jurisdicțională. Soluționarea unor astfel de litigii intră în sfera puterii executive, întrucât autoritatea publică care are competența de soluționare face parte din această specie a puterii de stat. Procedura administrativ-jurisdicțională nu limitează dreptul justițiabililor la liberul acces la justiție. Litigiul dedus unei astfel de autorități se soluționează prin emiterea unui act administrativ-jurisdicțional, care poate fi atacat în instanță. Legiuitorul constituant reține caracterul special al acestor proceduri în sensul „tehnicității" domeniului în care se aplică. Dacă jurisdicția de drept comun este înfăptuită de instanțele judecătorești, procedurile administrativ-jurisdicționale sunt încredințate altor organisme. Apelul la acestea este și facultativ și gratuit. Plenul Curții Constituționale a mai decis că potrivit art. 21 alin. (4) din Legea fundamentală, caracterul facultativ permite celui îndreptățit să se adreseze fie organului administrativ-jurisdicțional, fie direct instanței de judecată.

---

[1] A se vedea comentarii pe marginea acestui text în *G.C. Frențiu, D.-L. Băldean*, Noul Cod de procedură civilă, Comentat și adnotat, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 456-457.

[2] *G. Mateuț*, Tratat de procedură penală, Partea generală, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 242.

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 1/1994 (M.Of. nr. 69 din 16 martie 1994).

26 Curtea a decis în jurisprudența sa constantă că instituirea unei proceduri administrativ-jurisdicționale nu este contrară principiului prevăzut de art. 21 din Constituție privind liberul acces la justiție, cât timp decizia organului administrativ de jurisdicție poate fi atacată în fața unei instanțe judecătorești[1]. Instanța de contencios constituțional a mai decis că datorită caracterului facultativ al acestei proceduri, partea interesată se poate adresa direct organului jurisdicțional competent sau instanței judecătorești[2]. Desigur, în cazul ipotetic în care legiuitorul reglementând o astfel de procedură instituie caracterul ei obligatoriu, partea interesată va urma procedura respectivă până la epuizarea acesteia, având însă dreptul de a ataca hotărârea pronunțată în cadrul jurisdicției administrative, în fața instanței judecătorești, în baza accesului liber la justiție.

27 În privința gratuității jurisdicției speciale administrative, în literatura de specialitate s-a susținut că acest regim are incidență numai în privința taxelor de timbru[3].

Capitolul II
Drepturile și libertățile fundamentale

Art. 22. Dreptul la viață și la integritate fizică și psihică

(1) Dreptul la viață, precum și dreptul la integritate fizică și psihică ale persoanei sunt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi supus torturii și nici unui fel de pedeapsă sau de tratament inuman ori degradant.

(3) Pedeapsa cu moartea este interzisă.

Lucrări de referință: *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, p. 156-197; *D. Bogdan, M. Selegean* (coord.), Drepturi și libertăți fundamentale în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Ed. All Beck, București 2005, p. 1-99; *V. Cioclei*, Drept penal. Partea specială I. Infracțiuni contra persoanei, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 1-94; *V. Cioclei*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 194-210; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, p. 477-480; *D. Micu*, Garantarea drepturilor omului, Ed. All Beck, București, 1998, p. 34-39; *A.T. Moldovan*, Tratat de drept medical, Ed. All Beck, București, 2002, p. 183-184 și 208-214; *L.-E. Pettiti, E. Decax, P.-H. Imbert* (coord.), La Convention Européenne des droits de l'Homme. Commentaire article par article, Ed. Economica, Paris, 1999, p. 143-154; *F. Sudre*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 213-237; *F. Sudre et alii*, Marile hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului, Ed. Rosetti Internațional, București, 2011, p. 79-130; *M. Udroiu, O. Predescu*, Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 62-79; *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 88-146; *M. Uliescu* (coord.), Noul Cod civil. Studii și comentarii, vol. I și vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 243-259.

Studii de specialitate: *G. Antoniu*, Ocrotirea penală a vieții persoanei, în Revista de drept penal nr. 1/2002; *C. Bîrsan*, Protecția dreptului la viață în Convenția europeană a drepturilor omului, în Curierul Judiciar nr. 9/2002; *C. Bîrsan*, Problema euthanasiei pe rolul Curții de la Strasbourg: recunoaște Convenția existența

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 411 din 4 noiembrie 2003 (M.Of. nr. 925 din 23 decembrie 2003).

[2] Idem.

[3] *C.-L. Popescu*, Jurisdicțiile administrative potrivit dispozițiilor constituționale revizuite, în Dreptul nr. 5/2004.

unui „drept de a muri"?, în Pandectele Române nr. 4/2002; *D.C. Dănișor*, Universalitatea drepturilor și libertăților fundamentale potrivit Constituției României, în Revista de Drept Public nr. 2/2004; *E. Florian*, Discuții în legătură cu răspunderea civilă a personalului medical pentru neîndeplinirea obligației privitoare la consimțământul informat al pacientului, în Dreptul nr. 9/2008; *C. Ionescu*, Dreptul la viață. O perspectivă constituțională, în Dreptul nr. 9/2016; *D. Lyubic*, Human dignity as a new constitutional system of Republic of Croatia, în Revista de Drept Constituțional nr. 3/2016.

Corelații legislative: art. 188-202 din Codul penal; art. 2 și art. 3 CEDO; art. 1 și art. 3 Protocolul nr. 6 adițional la CEDO; art. 2, art. 3 și art. 4 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Omul - valoare supremă a societății democratice și a statului de drept 301
§2. Concepția Adunării Constituante privind dreptul la viață și dreptul la integritate fizică și psihică ale persoanei 305
§3. Natura juridică a dreptului la viață, precum și a dreptului la integritate fizică și psihică 308
§4. Ocrotirea legală a dreptului la viață 310
§5. Interzicerea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante 313
§6. Interdicția constituțională a pedepsei cu moartea 315

§1. Omul – valoare supremă a societății democratice și a statului de drept

A spune că omul este valoarea supremă a societății democratice și a statului de drept este o afirmație parțial adevărată. Aceasta, deoarece este cunoscut că în lunga perioadă în care s-au afirmat în practica socială principiile democrației constituționale și ale statului de drept, nicio societate umană nu a reușit să-i ofere pe deplin individului măsura completă a valorii sale politice, sociale, economice, culturale sau religioase. Chiar și în statele socotite, fără rezerve, democratice, au existat și există amenințări la adresa integrității fizice și psihice a individului din partea unor autorități statale și chiar indiferență pentru viața sa. Așa se și explică, de fapt, enunțurile constituționale, potrivit cărora „dreptul la viață este garantat", „demnitatea și personalitatea individului sunt valori supreme"[1]. Existența unei 1

[1] Constituția Bulgariei prevede în art. 4 parag. 2 că: „Republica Bulgaria garantează viața". În art. 28 din Constituție se menționează că „Orice persoană are dreptul la viață..."; Constituția Ciprului prevede în art. 7 că „Orice persoană are dreptul la viață și la integritate fizică"; Constituția Croației prevede în art. 21 parag. 1 că „Orice persoană are dreptul la viață"; Constituția Estoniei prevede în art. 16 parag. 1 că „Orice persoană are dreptul la viață. Dreptul la viață este protejat prin lege."; Constituția Finlandei prevede în art. 7 parag. 1 că „Orice persoană are dreptul la viață, libertate personală, integritate și securitate"; Constituția Germaniei prevede în art. 2 parag. 2 că: „Orice persoană are dreptul la viață și integritate fizică"; Constituția Irlandei prevede în art. 40 parag. 3 pct. 2 că statul, „în cazul săvârșirii unei nedreptăți, garantează respectarea vieții". La pct. 3 din același paragraf se precizează că: „Statul recunoaște dreptul la viață al fătului și, ținând cont de dreptul egal la viață al mamei, garantează respectarea în legile sale, asigurând, în măsura în care acest lucru este posibil prin legile sale, apărarea și respectarea acestui drept"; Constituția Lituaniei prevede în art. 19 că: „Dreptul la viață al persoanei este protejat prin lege"; Constituția Maltei prevede în art. 32 lit. a) că orice persoană beneficiază de dreptul la viață. Art. 33 parag. 1 din Constituție stabilește că: „Nicio persoană nu va fi privată în mod intenționat de viață, cu excepția executării sentinței unei instanțe în legătură cu o infracțiune pentru care a fost condamnată potrivit legislației Maltei"; Constituția Slovaciei prevede în art. 14 că: „Orice persoană are dreptul la viață.

norme de drept și, cu atât mai mult, a unei norme de rang constituțional, care afirmă și consacră în modele normative importanța omului ca valoare supremă a unei comunități social-politice, dovedește că respectarea acestei valori rămâne încă un standard, o cerință impusă tuturor ca model de comportament social[1]. Altfel, statul nu ar mai fi normativizat atât de strict enunțuri simple privind locul individului în societate. Cu atât mai puțin, omul este considerat o valoare supremă în regimurile politice totalitare, deși acestea au afirmat, dimpotrivă, că cetățeanul, omul reprezintă valoarea supremă a societății respective.

2 Există și o diferență de percepție socială a valorii umane și a importanței omului, de la țară la țară, chiar și în acelea care au regimuri politice democratice. Aceasta este o dovadă că însăși democrația – așa cum este înțeleasă în manualele de științe politice – nu se înfăptuiește potrivit unui tipar identic în fiecare țară care a optat pentru acest tip de dezvoltare politică. Se poate spune că există tot atâtea modele democratice de organizare social-politică, câte țări democratice sunt[2].

3 Omul, în genere, individul-cetățean – membru al unei colectivități social-umane determinate – poate fi analizat din punct de vedere al dreptului constituțional numai dintr-o perspectivă multidisciplinară, având în vedere domeniile vieții sociale în care aceștia trăiesc și se afirmă. Legiuitorul constituant, precum și legiuitorii obișnuiți care îi reglementează individului o anumită poziție socială și îi conferă un anumit rol în societate, drepturi și libertăți fundamentale, precum și îndatoriri, trebuie să depășească perspectiva

---

Viața umană trebuie protejată încă dinainte de naștere"; Constituția Sloveniei prevede că „Viața este inviolabilă. Nu există pedeapsă capitală în Slovenia"; Constituția Spaniei prevede în art. 15 că: „Orice persoană are dreptul la viață și la integritate fizică și morală..."; Constituția Ungariei prevede în art. II că: „Orice persoană are dreptul la viață și demnitate umană; viața fetusului este protejată din momentul concepției".

[1] Există un consens în doctrina de specialitate, potrivit căruia dreptul la viață este socotit a fi cel mai important drept al omului, un drept absolut, toți membrii societății fiind obligați să-l respecte și să se abțină de la orice acțiune care ar aduce atingere ori ar pune în pericol această valoare socială supremă (a se vedea *M. Udroiu, O. Predescu*, Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 26). În doctrina europeană se consideră că dreptul la viață este un principiu esențial și că în această calitate reprezintă condiția esențială a posibilității exercitării tuturor celorlalte drepturi și libertăți fundamentale (*J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 89). În jurisprudența CEDO se menționează că acest drept, coroborat cu dispozițiile art. 3 din aceeași Convenție, care prevede că „Nimeni nu poate fi supus torturii, nici pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante", consacră una dintre valorile fundamentale ale societăților democratice care alcătuiesc Consiliul Europei (hotărârea în cauza *Mc. Cann și alții c. Regatului Unit*, 27 septembrie 1995, în *F. Sudre et alii*, Marile hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului, Ed. Rosetti Internațional, București, 2011, p. 87).

[2] În opinia noastră, este discutabil să se susțină că democrația constituțională occidentală ar include numai trăsături proprii ale Europei Occidentale și nu ar avea în conținutul său și trăsături ce-și au originea în cultura politică a altor popoare. Modelul actual al democrației occidentale, care are la bază, în primul rând, principiile economiei de piață și tipurile concurențiale ale formelor de proprietate, precum și cultura drepturilor omului, nu poate fi revendicat numai de statele situate în zona geografică a Europei Occidentale, cu excluderea țărilor din Răsăritul continentului și din alte zone democratice ale lumii. O astfel de gândire geopolitică ar fi întemeiată din nou pe împărțirea politică bipolară a lumii.

strict juridică, potrivit căreia omul este o „persoană fizică" și să-l înțeleagă și din punct de vedere filozofic, politic, economic, din punct de vedere al sociologiei și psihologiei etc.[1] Omul a fost, este sau ar trebui să fie în orice societate, factorul determinant al existenței și dezvoltării acesteia, precum și al apărării ei față de factori externi sau interni, care i-ar amenința ori afecta organizarea sau conducerea. Fiecare societate în parte are propria sa concepție filozofică și socială despre om ca individ, iar acest lucru este vizibil, mai ales, din punct de vedere al conținutului normelor constituționale referitoare la reglementarea drepturilor și libertăților sale fundamentale, printre care, desigur, trebuie să figureze și garantarea dreptului la viață, precum și a dreptului la integritatea sa fizică și psihică[2].

Din punct de vedere politic, omul este purtător și deținător conștient de suveranitate 4
și în această calitate decide singur, fără ingerințe, cui să încredințeze periodic exercițiul suveranității, ce i se cuvine în mod natural. În aceeași calitate, individul-cetățean este îndreptățit să-l controleze pe cel căruia i-a încredințat cota sa din puterea suverană pe care o deține și care astfel capătă mandatul și dreptul de a-l reprezenta în organisme de suveranitate la nivel central și local. Se poate susține, fără tema de a greși, că omul-făuritor de bunuri materiale și spirituale, și în calitate de contribuabil reprezintă o sursă a avuției naționale. Mai departe, omul este și un beneficiar direct al politicilor publice elaborate și înfăptuite de reprezentanții săi, care îi sunt obligați, iar una dintre obligațiile fundamentale ale acestora este de a garanta în mod egal fiecărui om, membru al societății, dreptul la viață, înțeles ca un drept esențial, inerent oricărei ființe umane, de a-i respecta și apăra integritatea sa fizică și psihică, demnitatea și personalitatea, drepturile și libertățile fundamentale, precum și interesele sale legitime.

---

[1] În accepțiunea comună, persoana fizică este omul, privit individual, ca titular de drepturi și de obligații civile [art. 25 alin. (2) C.civ.] În cadrul comentariului nostru, vom folosi noțiunea de om în sens filozofic, precum și în sensul legislației civile și penale. Din punct de vedere al dreptului civil, omul este definit atât prin calitățile sale biologice, cât și prin vocația sa de a fi titular de drepturi și obligații (a se vedea, în acest sens, și *E. Chelaru*, Comentariul art. 25 din Codul civil, în *Fl.A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei* (coord.), Noul Cod civil, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 26). În doctrina de drept civil s-a subliniat că orice ființă umană este subiect de drept și că numai oamenii au calitatea de subiect de drept (a se vedea *C. Stătescu*, Drept civil. Persoana fizică. Persoana juridică. Drepturile reale, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 11). Numai în această calitate omului îi pot fi recunoscute de către societate și în cadrul acesteia, drepturi și îi pot fi impuse obligații față altii, inclusiv, față de societate, ca atare. Cu alte cuvinte și, într-un limbaj juridic, numai omul are capacitate de folosință. Potrivit doctrinei de drept civil constând în aptitudinea omului de a fi titular, purtător de drepturi și obligații civile, capacitatea de folosință exprimă însăși esența calității omului de a fi subiect individual de drept civil (a se vedea *Gh. Beleiu*, Drept civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil, Casa de editură și presă „Șansa", București, 1995, p. 254).

[2] Respectul față de viața altuia poate fi studiat îndelung din punct de vedere antropologic, filozofic sau sociologic, ori și juridic, și niciodată nu vor fi epuizate subiectele de studiu în nicio țară. Așa se și explică preocuparea națiunilor învingătoare în cel de-al doilea război mondial de a stopa pentru generațiile viitoare, atrocitățile inumane petrecute în timpul conflagrației mondiale. Națiunile Unite au reușit să codifice un model de respectare și protecție a vieții tuturor ființelor umane, care treptat a fost receptat de statele care s-au alăturat acestora în cadrul Organizației Națiunilor Unite.

5 Ca beneficiar al puterii, omului i se garantează dreptul la viață și la integritate fizică și psihică. Tot în această calitate, omul are vocația de a i se respecta, între altele, demnitatea și personalitatea, libertatea individuală, accesul la justiție, viața intimă și privată. Statul nu ar avea aceste obligații, dacă individul nu s-ar afla la baza constituirii sale, ca formă suverană de organizare social-umană. **Guvernanții există numai prin voința celor guvernați, iar constituirea și funcționarea autorităților statale iau forma consimțământului exprimat în mod liber de către omul-cetățean, titular al dreptului de vot.** Să nu uităm că populația reprezintă unul dintre elementele constitutive ale statalității și că statul are ca fundament, potrivit art. 4 alin. (1) din Constituție, unitatea poporului român, ori acesta este format din entități individuale, fiecare dintre ele fiind deținătoare originare de putere politică.

6 Din această perspectivă teoretică, rezultă că substanța dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 22 din Legea fundamentală, nu este o liberalitate, în sens juridic, din partea puterii constituante, ci partea de obligații ce-i revine statului din contractul social tacit încheiat de acesta cu fiecare dintre cetățenii săi, clauze de care beneficiază, prin extensie democratică și umanistă și alte persoane aflate pe teritoriul său. Numai astfel se pot explica fundamentele garantării statale a dreptului la viață, precum și ale dreptului la integritate fizică și psihică. Desigur, aceste drepturi, ca și interdicția ca orice persoană să fie supusă torturii[1)] și pedepselor ori tratamentelor inumane sau degradante, țin și de gradul de civilizație la care a ajuns societatea umană în prezent. Însăși ideea de umanitate ar fi negată într-o societate care aplică pedeapsa cu moartea, chiar dacă într-o accepțiune comună, aceasta ar putea apărea oamenilor justificată de gravitatea extremă a faptelor care ar fi astfel pedepsite de către puterea publică.

7 În privința tratamentului inuman ori degradant, la care se referă art. 22 alin. (2) din Constituție, considerăm că însăși constituționalizarea acestei interdicții arată că noțiunea de tratament inuman ori degradant trebuie să fie înțeleasă și raportată la toate raporturile pe care o autoritate publică le are cu individul, indiferent care ar fi conținutul acestor raporturi. Datorită constituționalizării tuturor interdicțiilor stipulate în art. 22 din Legea fundamentală, cele trei puteri în stat sunt obligate, potrivit funcțiilor și prerogativelor lor constituționale, să aplice voința constituantă în domeniul propriu de activitate. Rezultă, astfel, pe seama autorităților publice obligația de a asigura respectarea voinței Adunării Constituante.

[1)] Tortura, fie că este actul uman individual, pornit din reflexul brutal al unui om spre cruzime, sălbăticie, ferocitate și dispreț față de un semen al său, fie că este instrumentul procedural prin care agentul statului urmărește să afle informații date deținute de cel anchetat și supus torturii, rămâne în esența sa un act de barbarie și violare a drepturilor omului. De aceea, Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, adoptată de Adunarea Generală a ONU în 1948, prevede că: „fiecare stat parte al acesteia ia măsuri legislative, administrative, judiciare și alte măsuri eficace pentru a împiedica săvârșirea de acte de tortură pe oricare teritoriu aflat sub jurisdicția sa" și că „nicio împrejurare excepțională, oricare ar fi ea, fie că este vorba de starea de război sau de amenințări cu războiul, de instabilitate politică internă sau de orice altă stare de excepție, nu poate fi invocată pentru a justifica tortura".

§2. Concepția Adunării Constituante privind dreptul la viață și dreptul la integritate fizică și psihică a persoanei

Nu a fost deloc o întâmplare sau o opțiune voluntară a Adunării Constituante de a consacra drepturile fundamentale ale cetățenilor în textul constituțional sau de a constitu- 8
ționaliza drepturi care anterior fuseseră stipulate la nivelul unor coduri ori legi speciale. Așa cum s-a subliniat în doctrină, reglementarea juridică a drepturilor omului este, prin tradiție, de esența Constituției[1].

Tezele proiectului de Constituție pentru Capitolul II din Titlul II, consacrate regle- 9
mentării drepturilor și libertăților fundamentale, au oferit membrilor Adunării Constituante un text care avea deja o formă normativă: *„Dreptul omului la viață este absolut și inviolabil. Pedeapsa cu moartea este interzisă. Dreptul la siguranța persoanei și la libertatea individuală este garantat. Libertatea persoanei și integritatea sa fizică sunt inviolabile. Nimeni nu poate fi supus torturii și nici unei pedepse sau unui tratament inuman ori degradant"*[2]. În alocuțiunea rostită de raportorul Comisiei de elaborare a proiectului de Constituție pe marginea tezelor referitoare la drepturile și libertățile fundamentale, s-a precizat că „din multitudinea drepturilor pe care le poate avea o persoană, drepturile care sunt esențiale pentru viață, libertate și libera dezvoltare a personalității umane trebuie să primească o reglementare și protecție juridică supremă prin Legea fundamentală"[3]. Atât tezele cât și textul constituțional finit folosesc termenul de „persoană", ceea ce induce ideea că Adunarea Constituantă a avut în vedere protecția dreptului la viață al celui născut. Desigur, din punct de vedere biologic nu este nicio îndoială că viața intrauterină a embrionului uman și pe măsura evoluției fiziologice a acestuia, a fătului, nu poate fi contestată[4]. Problema care se pune într-o analiză juridică este însă protecția legală a acestui stadiu de viață al ființei umane (care nu a căpătat încă apelativul de om)[5]. Vom reveni asupra acestor aspecte atunci când vom comenta conținutul juridic al dreptului la viață[6].

---

[1] *I. Muraru*, Protecția constituțională a libertăților de opinie, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 17.

[2] A se vedea Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 191.

[3] Idem, p. 196-197.

[4] Fetusul este denumirea dată produsului concepției sau embrionului uman, după a treia lună de viață intrauterină a acestuia. După această dată, embrionul uman începe să reprezinte caracteristicile distinctive ale speciei umane. A se vedea *V. Rusu*, Dicționar medical, Ed. Medicală, București, 2001, p. 435. A se vedea și *A.T. Moldovan*, Tratat de drept medical, Ed. All Beck, București, p. 208-210.

[5] Nici în jurisprudența europeană privind protecția drepturilor omului nu s-a ajuns la un punct de vedere unitar asupra naturii și statutului legal al embrionului/fătului, datorită marii diversități de concepții și reglementări legale privind problematica admiterii/respingerii avortului. Există un consens privind apartenența fătului, în stadiul vieții sale intrauterine, la specia umană, dar nu mai mult. Într-o speță soluționată de fosta Comisie europeană și foarte des citată (cauza *Vo c. Franței*, din 8 iulie 2004) fosta Comisie s-a referit la statutul legal al fătului și a reținut că „potențialitatea acestei ființe, precum și capacitatea sa de a deveni o persoană sunt cele ce trebuie protejate în numele demnității umane, fără ca prin aceasta să facem din ea o persoană care ar avea un drept la viață în sensul art. 2 din Convenția Europeană". A se vedea *V. Berger*, Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2008, p. 10.

[6] A se vedea *infra* comentariul art. 26.

10 Aflăm din alocuțiunea raportorului că în textul tezelor propuse de Comisia de redactare în vederea dezbaterii Legiuitorului Constituant, pedeapsa cu moartea urma să fie interzisă în timp de pace, fiind permisă doar în timp de război[1]. De fapt, anterior elaborării tezelor, prin Decretul-lege nr. 6 din 7 ianuarie 1990[2], pedeapsa cu moartea, prevăzută în Codul penal din 1968 fusese abolită. De asemenea, România ratificase cel de-al doilea protocol facultativ la Pactul internațional privind drepturile civile și politice, adoptat de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 12 decembrie 1990, prin care se abolise pedeapsa cu moartea. Ca atare, adaugă raportorul comisiei, urmează a se renunța la partea din teze referitoare la aplicarea pedepsei cu moartea în timp de război[3]. În dezbaterile parlamentare pe marginea tezelor, s-a propus ca pedeapsa cu moartea să poată fi aplicată în cazurile de trădare săvârșite în timp de război[4]. Deputatul Petre Ninosu a propus un alt amendament, potrivit căruia interdicția constituțională a pedepsei cu moartea era relativizată prin enunțarea ei „în principiu", ceea ce ar fi permis, în viitor, aplicarea acesteia[5]. Și acest amendament a fost respins de Comisia de redactare a proiectului de Constituție. În fine, amendamentul propus de senatorul Leonard Fințescu viza împuternicirea dată Parlamentului de a dispune prin lege, în timp de război, aplicarea pedepsei cu moartea[6], iar cel al deputatului Ioan Catarig, aplicarea pedepsei cu moartea numai în cazuri extreme[7]. Cele două amendamente nu au fost acceptate de plenul Adunării Constituante. Un alt amendament, propus de deputatul Ioan Alexandru la proiectul de Constituție, a vizat completarea alin. (1) al art. 22 în sensul garantării și a dreptului la viață al embrionului uman înainte ca acesta să se fi născut[8]. Și acest amendament a fost respins.

11 Concepția Adunării Constituante privind consacrarea prin normă constituțională a dreptului la viață și a dreptului persoanei la integritatea sa fizică și psihică a reflectat filozofia documentelor internaționale în materie, la unele dintre ele, România fiind parte. Astfel, Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a

---

[1] Idem, p. 197. Aplicarea pedepsei cu moartea pentru fapte comise în timp de război putea fi încadrată într-o tradiție constituțională mai veche, cunoscut fiind faptul că primele trei Constituții scrise ale României prevăzuseră o atare reglementare. Astfel, art. 18 din Constituția din 1866 prevedea că: „Pedeapsa morții nu se va putea reînființa afară de cazurile prevăzute în Codul penal militar, în timp de război". Textul a fost preluat identic în art. 16 din Constituția din 1923. Constituția din 1938 a prevăzut în art. 15 alin. (1) că: „Pedeapsa cu moartea se aplică în timp de război, potrivit codului de justiție militară". În alineatul următor, art. 15 conferea Guvernului dreptul de a decide aplicarea pedepsei cu moarte și în timp de pace („Consiliul de Miniștri, va putea decide aplicarea dispozițiunilor din alineatul precedent și în timp de pace, pentru atentate împotriva Suveranului, Membrilor Familiei Regale, Șefilor Statelor străine și demnitarilor Statului din mobile în legătură cu exercițiul funcțiunilor ce le sunt încredințate, precum și în cazurile de tâlhărie cu omor și asasinat politic"). Erau considerați demnitari ai statului consilierii regali, membrii Guvernului și rezidenții regali, iar pedeapsa era executată prin împușcare (a se vedea *G. Alexianu*, Principii de drept constituțional, Ed. Librăriei „Universala" Alcalay & Co. București, 1939, p. 31).

[2] M.Of. nr. 4 din 8 ianuarie 1990.

[3] Geneza Constituției României, op. cit., p. 197.

[4] Idem, p. 297. Amendamentul a fost respins.

[5] Idem, p. 298.

[6] Ibidem.

[7] Ibidem.

[8] Idem, p. 297.

Organizaţiei Naţiunilor Unite la 10 decembrie 1948, prevede în art. 3 că „Orice fiinţă umană are dreptul la viaţă, la libertate şi la securitatea sa". Potrivit art. 5 al aceleiaşi Declaraţii, „Nimeni nu va fi supus la tortură, nici la tratamente crude, inumane sau degradante". Pactul internaţional privind drepturile civile şi politice prevede în art. 6 pct. 1 că: „Dreptul la viaţă este inerent persoanei umane. Acest drept trebuie ocrotit prin lege. Nimeni nu poate fi privat de viaţa sa în mod arbitrar". Art. 7 din Pact mai prevede că: „Nimeni nu va fi supus torturii şi nici unor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante". Potrivit art. 10 pct. 1 din acelaşi Pact, „Orice persoană privată de libertate va fi tratată cu umanitate şi cu respectarea demnităţii inerente persoanei umane". În fine, Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale, adoptată de Consiliul Europei la 4 noiembrie 1950, prevede în art. 2 pct. 1 că: „Dreptul la viaţă al oricărei persoane este protejat de lege. Moartea nu poate fi cauzată cuiva în mod intenţionat, decât în executarea unei sentinţe capitale pronunţate de un tribunal în cazul în care infracţiunea este sancţionată cu această pedeapsă prin lege"[1]. Convenţia europeană mai prevede în art. 3 că: „Nimeni nu poate fi supus torturii, nici pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante". Protocolul nr. 6 la Convenţia europeană prevede în art. 1 că „Pedeapsa cu moartea este abolită. Nimeni nu poate fi condamnat la o asemenea pedeapsă şi nici executat"[2]. În sistemul european de protecţie a drepturilor omului, autorităţile statale sunt obligate nu doar să se abţină de a provoca moartea unei persoane, ci au obligaţia pozitivă de a lua toate măsurile necesare protecţiei eficiente a acestui drept, ceea ce include, aşa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, şi obligaţia de a asigura desfăşurarea unei anchete eficiente cu privire la cauzele unei morţi, atunci când aceasta s-a produs, cu consecinţa pedepsirii corespunzătoare a celor vinovaţi[3]. Dreptul la viaţă, precum şi dreptul la integritate fizică şi psihică şi-au găsit consacrare, firește, în spiritul reglementărilor europene, şi în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene[4].

---

[1] Se cuvine a fi precizat că în concepţia Convenţiei europene pentru apărarea drepturilor şi a libertăţilor fundamental, dreptul la viaţă protejat în art. 2 al acesteia nu are caracterul unui drept absolut. Textul Convenţiei precizează că: „Moartea nu poate fi cauzată cuiva în mod intenţionat, decât în executarea unei sentinţe capitale pronunţate de un tribunal în cazul în care infracţiunea este sancţionată cu această pedeapsă prin lege". Mai mult chiar, art. 2 parag. 2 prevede că „Moartea nu este considerată ca fiind cauzată prin încălcarea acestui articol în cazurile în care aceasta ar rezulta dintr-o recurgere absolut necesară la forţă: a) pentru a asigura apărarea oricărei persoane împotriva violenţei ilegale; b) pentru a efectua o arestare legală sau pentru a împiedica evadarea unei persoane legal deţinute; c) pentru a reprima, conform legii, tulburări violente sau o insurecţie".

[2] Protocolul prevede totuşi în art. 2 posibilitatea legiferării pedepsei cu moarte pentru acte săvârşite în timp de război sau de pericol iminent de război. Protecţia dreptului la viaţă cuprinsă în art. 2 din Convenţia europeană este pusă pe un plan secund în situaţii excepţionale, când potrivit art. 15 din Convenţie, „în caz de război sau de alt pericol public ce ameninţă viaţa naţiunii, orice înaltă parte contractantă poate lua măsuri Care derogă de la obligaţie prevăzute în prezenta Convenţie, în măsura strictă în care situaţia o cere şi cu condiţia ca aceste măsuri să nu fie în contradicţie cu alte obligaţii ce decurg din dreptul internaţional".

[3] *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi şi libertăţi, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2005, p. 158.

[4] Art. 2 din Cartă prevede că: „orice persoană are dreptul la viaţă" şi că „nimeni nu poate fi condamnat la pedeapsa cu moartea sau executat". De asemenea, potrivit art. 3, „orice persoană are dreptul la integritate fizică şi psihică".

12 În sistemul european de apărare a dreptului la viață – avem aici în vedere, îndeosebi, dispozițiile art. 2 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale – viața ființelor umane este înțeleasă în sens fiziologic, de sinteză a proceselor biologice, fizice, chimice, mecanice, datorită cărora ființa umană capătă și deține însușirile de om[1]. Nu excludem din această accepțiune, importanța mediului social, economic, politic, cultural sau religios în care un om își desfășoară viața și în care este îndreptățit să pretindă de la semenii săi și de la stat respectarea și apărarea dreptului său la viață. Nu cade sub incidența art. 2 din Convenție și nici a art. 22 din Constituția României, dreptul persoanei de a pretinde din partea statului condiții necesare pentru o viață decentă, dreptul la un anumit nivel sau standard de viață materială ori chiar spirituală, acestea din urmă făcând obiectul unor drepturi social-economice[2].

13 Conținutul normativ al art. 22 din Constituție adoptat de Adunarea Constituantă, conține și reflectă substanța ideologică a tuturor acestor dispoziții cu caracter internațional, care fac parte, de altfel, din ordinea juridică națională, grație art. 11 alin. (2) din Legea fundamentală. Din modul în care este reglementat în textul constituțional, dreptul la viață are un caracter absolut, cu toate că reglementarea cuprinsă în art. 2 din Convenția europeană conține o serie de derogări de la acest caracter. Acestor derogări li se adaugă dispozițiile art. 15 din Convenția europeană, care dispensează statul, în situații de pericol public care amenință viața națiunii, de îndatorirea de a respecta obligațiile prevăzute în Convenție.

§3. Natura juridică a dreptului la viață, precum și a dreptului la integritate fizică și psihică

14 Din punct de vedere al naturii juridice, drepturile consacrate în art. 22 din Constituție sunt, ca și celelalte drepturi fundamentale, drepturi subiective recunoscute de stat fiecărui individ aflat sub jurisdicția sa. În temeiul acestora, titularul lor este îndreptățit să pretindă, în propriul interes, tuturor celorlalte subiecte de drept să se abțină de la orice act sau fapt de natură să-l împiedice să-și exercite dreptul respectiv sau, dimpotrivă, să întreprindă o anumită acțiune, datorită căreia exercitarea dreptului pozitiv devine posibilă pentru titularul său. În cazul drepturilor subiective se îmbină voința individuală a titularului acestora cu voința colectivă a statului, exprimată prin normele de drept care îi configurează spațiul

[1] În literatura medicală se recunoaște că o definiție a vieții umane este imposibilă, întrucât caracteristicile atribuite în general biosistemelor sunt, fiecare, de o mare diversitate și variabilitate și că mult mai ușor se face distincția între viață și moarte. A se vedea, în acest sens, *V. Rusu*, op. cit., p. 1037.

[2] *G. Guillaume*, Article 2, în *L.-E. Pettiti, E. Decaux, P.-H. Imbert*, La Convention Europeenne des Droits de L'Homme, Economica, Paris, 1999, p. 147-148, apud, *M. Udroiu, O. Predescu* op. cit., p. 63. În cauza *Pretty c: Regatului Unit* din 29 aprilie 2002, Curtea europeană a decis că art. 2 din Convenție „nu are nicio legătură cu problemele privind calitatea vieții sau cu ceea ce o persoană alege să facă cu viața sa". De asemenea, aceeași instanță de contencios european în materia apărării drepturilor omului, a reținut în jurisprudența sa că este exclusă din incidența art. 2 din Convenția europeană, pretenția „la un anumit standard de viață sau a dreptului de a trăi în condiții decente" (cauza *Wasilewski c. Poloniei*, 29 aprilie 2003). A se vedea *F. Sudre et alii*, Marile hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului, Ed. Rosetti Internațional, București, 2011, p. 194.

de manevră pentru exercitarea drepturilor respective. În noul Cod civil, Capitolul II din Titlul II este consacrat respectului datorat fiinţei umane şi drepturilor ei inerente, între care figurează şi drepturi ale personalităţii. Art. 58 alin. (1) precizează, în acest sens, că „Orice persoană are dreptul la viaţă, la sănătate, la integritate fizică şi psihică, la demnitate, la propria imagine, la respectarea vieţii private, precum şi alte drepturi recunoscute de lege". Se observă cu uşurinţă că o parte din problematica avută în vedere de legiuitorul civil este conexată dispoziţiilor cuprinse în art. 22 din Constituţie. Cele două texte normative coroborate reflectă o viziune nouă asupra omului, acesta apărând nu numai ca subiect de drept civil, ca un participant la circuitul civil general, ca titular de drepturi şi obligaţii civile, ci şi ca subiect de drept constituţional, statul asumându-şi obligaţia, faţă de acesta, de a-i garanta viaţa, integritatea fizică şi psihică, precum şi de a-i asigura un statut social care să-i confere demnitate[1]. Din această interacţiune între texte legislative aparţinând mai multor ramuri ale dreptului, rezultă îmbogăţirea naturii juridice a dreptului la viaţă cu aspecte care ţin de dreptul civil şi, de asemenea, cum vom vedea, de dreptul penal şi de dreptul constituţional. Din punct de vedere al dreptului civil, dreptul la viaţă este un drept nepatrimonial.

Codul civil nu se limitează la enunţarea dreptului la viaţă, precum şi la integritate fizică 15
şi psihică. Noul Cod în materie, preia conţinutul juridic al art. 22 alin. (1) din Constituţie şi prevede în art. 61 că „Viaţa, sănătatea şi integritatea fizică şi psihică a oricărei persoane sunt garantate şi ocrotite în mod egal de lege". Mai mult chiar, acelaşi Cod include într-un enunţ legislativ ordinar un adevărat principiu constituţional. Astfel, alin. (2) al art. 61 prevede că „Interesul şi binele fiinţei umane trebuie să primeze asupra interesului unic al societăţii sau al ştiinţei". Apare clar din enunţul citat o concepţie civilistă nouă despre om, potrivit căreia, dreptul acestuia la viaţă este considerat de legiuitorul civilist, asemenea Legiuitorului constituant, ca un drept inerent fiinţei umane. Iată că norma de drept civil nu se mai limitează la recunoaşterea şi reglementarea capacităţii civile a persoanei fizice, adică a capacităţii sale de folosinţă şi de exerciţiu[2], ci îşi arogă un rol de normă constituţională, de vreme ce stabileşte ordine de preferinţă ale interesului şi binelui fiinţei umane, faţă de interesul unic al societăţii sau al ştiinţei. Legiuitorul nu a circumscris noţiunea de „interes unic al societăţii" şi nici cea de „interes unic al ştiinţei". Dacă raportăm cele două noţiuni la garantarea dreptului la viaţă, ajungem la concluzia că interesul şi binele unei fiinţe umane nu pot fi afectate de decizii politice ale statului.

Dreptul la viaţă în complexitatea conţinutului şi a naturii sale juridice conţine elemente 16
definitorii nu numai din punct de vedere al dreptului civil, ci şi al dreptului penal şi al dreptului constituţional. Dacă din punct de vedere al dreptului civil, dreptul la viaţă aparţine marii familii a drepturilor subiective, norma penală îi conferă garanţia respectării sale şi în felul acesta, dreptul la viaţă îşi realizează funcţia de apărare a valorii supreme a speciei

---

[1] În doctrina dreptului civil s-a precizat că prin reglementarea în Codul civil a drepturilor personalităţii se schimbă concepţia despre om, care nu mai este privit doar ca o abstracţie juridică – titular de drepturi şi obligaţii – ci ca fiinţă umană, ca realitate complexă, biologică şi psihică [a se vedea *E. Chelaru*, în *Fl.A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei* (coord.), op. cit., p. 62].

[2] Potrivit art. 34 C.civ., „Capacitatea de folosinţă este aptitudinea persoanei de a avea drepturi şi obligaţii civile", iar art. 37 prevede că „capacitatea de exerciţiu este aptitudinea persoanei de a încheia singură acte civile".

umane: viața însăși. Pentru aceasta, legiuitorul penal incriminează infracțiunea de omor cu toate variantele sale. Componenta juridică de grad sau nivel constituțional a dreptului la viață, se exprimă, în primul rând, chiar prin reglementarea acestuia printr-o normă cu forță juridică superioară voinței juridice ordinare a Parlamentului. Întregul sistem normativ stabilit de puterea legislativă și de cea executivă este subordonat conținutului juridic al dreptului la viață consacrat în Legea fundamentală.

17 În literatura de specialitate s-a precizat că textul constituțional din art. 22 cuprinde trei drepturi, respectiv: dreptul la viață, dreptul la integritate fizică și dreptul la integritate psihică[1]. Considerăm că nu enumerarea drepturilor este importantă, ci conținutul normativ al fiecărei dispoziții cuprinse în art. 22. Adunarea Constituantă a folosit o terminologie unitară atunci când a intenționat să protejeze prin mijloace constituționale integritatea fizică și psihică a unei persoane. Între integritatea fizică și cea psihică nu se poate face o demarcație absolută. Orice atingere adusă integrității fizice a unei persoane îi afectează și psihicul. Pe de altă parte, dispozițiile art. 22 din Constituție reglementează și dreptul de a nu fi supus torturii, precum și niciunei pedepse sau tratament (medical, civil, social, politic, religios etc.) inuman sau degradant. Termenul de *tratament* utilizat în articolul pe care îl comentăm, a fost înțeles de Adunarea Constituantă într-un sens larg și nu în sensul de terapie sau de tratament medicamentos prescris pacienților de un medic. Se poate, astfel, observa caracterul complex și larg cuprinzător al art. 22 din Constituție.

§4. Ocrotirea legală a dreptului la viață

18 Dreptul la viață fiind un drept subiectiv, este evident că va împrumuta caracteristici corespunzătoare acestor drepturi, astfel cum ele se regăsesc reglementate în noul Cod civil. În principiu, dreptul constituțional la viață apare în momentul nașterii fătului, cu condiția ca acesta să se nască viu. Din acest moment, fătul născut viu capătă însușirea de om și de persoană, al cărui drept la viață este garantat prin normă constituțională[2]. Atenție! Legiuitorul nostru constituant a legiferat dreptul la viață al persoanei (născute) și nu dreptul fătului de a se naște. Problema esențială, atât din punct de vedere legal, cât și filozofic ori medical și chiar teologic și etic este determinarea prin criterii științifice, obiective, a începutului vieții. Literatura medico-legală nu ocolește această problemă, mai ales în contextul în care ingineria genetică, experimentele medicale au progresat foarte mult. Fertilizarea artificială adică reproducerea medicală asistată, experimentele privind clonarea, pun problema, nu numai din punct de vedere al bioeticii, a cerinței stabilirii momentului în care apare viața

[1] A se vedea *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992 p. 52 și *V. Cioclei*, Comentariul art. 22 din Constituție, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 196.

[2] În dreptul civil, drepturile copilului sunt recunoscute de la concepțiune, însă numai dacă el se naște viu (art. 36 C.civ.). În jurisprudența fostei Comisii Europene pentru drepturile omului s-a reținut refuzul acesteia de a se recunoaște fătului un drept la viață având un caracter absolut și s-a precizat că termenul de „persoană" utilizat în art. 2 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale nu se referă și la copilul conceput (a se vedea *B. Selejan-Guțan*, Protecția europeană a drepturilor omului, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 85 și Marea Cameră, *Hotărârea Vo c. Franței*, 8 iulie 2004, în *F. Sudre et alii*, op. cit., p. 82-83).

unei ființe umane și chiar problema recunoașterii și acceptării, ca atare, a unei astfel de entități și, în consecință, a stabilirii unei protecții legale a acesteia[1].

Semnele distinctive ale vieții noului născut sunt activitatea cerebrală, circulația sanguină, respirația[2]. Tot astfel, semnul distinctiv al morții este încetarea activității cerebrale[3]. Din punct de vedere clinic, este vorba de încetarea funcțiilor neuronilor corticali cerebrali[4]. Potrivit semiologiei tanatologice sunt și alte semne menționate în manualele de medicină legală care indică încetarea vieții: oprirea respirației și a circulației sanguine, abolirea reflectivității, modificările oculare. 19

În termenii legislației penale, ocrotirea vieții unei ființe umane (care are o viață intrauterină) ia naștere în momentul în care durata sarcinii a depășit 14 săptămâni de la concepțiunea embrionului. În această situație, întreruperea cursului sarcinii săvârșită în condițiile art. 201 C.pen. este considerată o agresiune asupra fătului, cu excepția cazurilor când întreruperea se face în scop terapeutic, până la vârsta de 24 de săptămâni a sarcinii, sau ulterior acestei date, dacă întreruperea sarcinii în scop terapeutic se face în interesul mamei sau al fătului[5]. Nu se pune problema, în acest caz, a protecției unui „drept la viață", ori a dreptului fătului de a se naște, întrucât în timpul sarcinii nu se poate face o delimitare fiziologică clară între femeia însărcinată și embrionul conceput în corpul acesteia[6]. 20

---

[1] A se vedea și *B. Selejan-Guțan*, op. cit., p. 84.

[2] *V. Cioclei*, op. cit. p. 199. A se vedea și *V. Beliș* (coord.), Medicină legală, Ed. Teora, București, 1992, p. 22.

[3] Sunt situații când viața fătului încetează din cauze naturale în stadiul final al vieții sale uterine. Pentru a nu se pune în pericol viața sau integritatea fizică a mamei, cursul sarcinii poate fi întrerupt de medicul de specialitate. De asemenea, este posibilă încetarea vieții fătului chiar în timpul nașterii, aceasta datorându-se unor cauze naturale sau unei culpe medicale. În aceste cazuri, nu este incidentă aplicarea dispozițiilor constituționale care garantează dreptul la viață, deoarece fătul nu s-a născut viu. Se poate susține, însă, vătămarea integrității fizice a fătului în timpul nașterii, dar cu condiția ca acesta să se fi născut viu. Medicul care i-a prescris femeii însărcinate medicamente contraindicate care au cauzat încetarea funcțiilor vitale ale fătului în stadiul vieții sale intrauterine sau vătămări corporale ori infirmități fizice ale noului-născut, se face vinovat de malpraxis.

[4] A se vedea *V. Beliș*, op. cit., p. 18. În doctrină se afirmă că, deși în aparență lucrurile sunt clare, momentul de la care putem considera că avem de-a face cu o persoană în viață, precum și momentul până la care putem considera că persoana este în viață, altfel spus momentul apariției vieții și, respectiv, momentul instalării morții, reprezintă probleme controversate din punct de vedere medico-legal (*V. Cioclei*, op. cit., p. 198).

[5] În literatura medicală de specialitate sunt evocate cazuri de prelevare de țesuturi cerebrale fetale sau de glande suprarenale fetale în scop experimental și, în legătură cu acestea, opinii potrivit cărora „embrionii au toate drepturile unei ființe umane, utilizarea lor fără respectarea strictă a regulilor experimentului pe om constituind o gravă încălcare a drepturilor omului, și în consecință, trebuie aspru criticată" (a se vedea *A.T. Moldovan*, Tratat de drept medical, Ed. All Beck, București, 2002, p. 465).

[6] În literatura de specialitate, s-a menționat că recunoașterea dreptului la viață al fetusului reprezintă un compromis între respectul vieții ce urmează a se naște și dreptul la avort, ca expresie a intereselor femeii însărcinate, balanța părând să încline spre afirmarea acestuia din urmă (*G.A. Cudrițescu*, op. cit. p. 188). Într-un sens opus, Convenția americană a drepturilor omului, adoptată în cadrul Conferinței inter-americane la San Jose, Costarica, la 22 noiembrie 1969, stipulează în art. 4 parag. 1 că „Orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale. Dreptul va fi protejat prin lege, în general, din momentul concepției".

Cele două ființe cu semne ale vieții distincte formează totuși un singur corp. Autorii de drept penal precizează că obiectul juridic principal sau special al infracțiunii de agresiuni împotriva fătului, îl constituie relațiile sociale referitoare la viața intrauterină a embrionului uman, precum și viața, sănătatea și integritatea corporală a femeii însărcinate[1]. Acesta este și motivul pentru care subiect pasiv al acestei infracțiuni este nu numai femeia însărcinată căreia i s-a întrerupt cursul sarcinii, ci și fătul (desigur, fără ca acestuia să i se fi recunoscut de către stat, dreptul la viață în stadiul vieții sale intrauterine)[2].

21 Astfel cum este reglementat prin instrumente internaționale privind drepturile omului, precum și în legislația internă a statelor, dreptul la viață al unei persoane nu îi conferă, în principiu, acesteia și libertatea de a decide asupra duratei propriei vieți. Cu alte cuvinte nu este reglementat și „dreptul" de a renunța la viață, indiferent care ar fi motivele acestei opțiuni. În dezbateri filozofice, religioase și chiar de natură juridică, aceste aspecte sunt abordate. Se vorbește, de pildă, de sinuciderea asistată medical, de justificarea provocării medicale a morții fătului născut cu grave malformații, a căror natură ar împiedica aceste ființe humanoide să fie considerate oameni, în accepțiunea comună[3]. În practica medicală pot fi întâlnite cazuri extreme, fiecare dintre ele impunând cerința găsirii unei soluții legale, care ridică problema formării unei concepții la nivelul întregii societăți și acceptată ca atare de voința politică a Parlamentului privind justificarea totuși a morții asistate. Ne referim, de pildă, la problema reglementării juridice a deciziei unității spitalicești de a decupla de la aparatura medicală, care îl ține în viață, pe un pacient suferind de o maladie incurabilă și care se află în stadiul final al vieții sau în comă indusă, de multă vreme, neexistând nicio speranță de însănătoșire[4].

22 Codul penal în vigoare conține prevederi clare care incriminează și pedepsesc, de pildă, uciderea unei persoane (art. 188), omorul calificat (art. 189), uciderea din culpă (art. 192), precum și fapta de ucidere la cererea victimei (art. 190) sau determinarea sau înlesnirea sinuciderii (art. 191). De asemenea, sunt prevăzute și pedepsite, între altele, infracțiuni contra integrității corporale sau sănătății unei persoane, agresiuni asupra fătului. Pe de altă parte, Codul civil interzice în art. 62 practicile eugenice, prin care pot fi aduse atingeri speciei umane sau prin care se tinde la organizarea selecției umane. Art. 63 alin. (1) din același Cod, interzice orice intervenții medicale asupra caracterelor genetice având drept

---

[1] A se vedea *V. Dobrinoiu*, în *Colectiv*, Noul Cod penal comentat. Partea specială, Ed. Universul, București, 2014, p. 87; *T. Toader, M. Safta*, Comentariul art. 201, în *G. Antoniu, T. Toader* (coord.), Explicațiile noului Cod penal. Vol. III. Articolele 188-256, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 108.

[2] *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 103. Din eroare, cei doi autori se referă la termenul de *copil* ca subiect pasiv al infracțiunii prevăzute în art. 201 C.pen., or noțiunea de copil sau de prunc se referă doar la noul-născut, cu condiția ca acesta să se fi născut viu. Dacă femeia însărcinată dă naștere unui făt mort, a cărui viață a încetat chiar cu puțin timp înainte de naștere, fătul nu poate fi considerat copil. Apelativul de copil este corect numai din momentul în care s-a instalat viața extrauterină. Art. 202 alin. (2) și (3) C.pen. face această diferență între făt și copil.

[3] Noul Cod penal incriminează în art. 190 infracțiunea de ucidere la cererea explicită, serioasă, conștientă și repetată a victimei.

[4] Pentru o informare mai largă supra acestui subiect deopotrivă filozofic, etic și legal, a se vedea *J. Robert*, Droits de l'homme et libertés fondamentales, Ed. Montchrestien, Paris, 1993, p. 202-205.

scop modificarea descendenței persoanei, cu excepția celor care privesc prevenirea și tratamentul maladiilor genetice. Este interzisă, de asemenea, orice intervenție având drept scop crearea unei ființe umane genetic identice unei alter ființe vii sau moarte, precum și crearea de embrioni umani în scopuri de cercetare [art. 63 alin. (2) C.civ.]. Totodată, Codul civil prevede că utilizarea tehnicilor de reproducere umană asistată nu este admisă pentru alegerea sexului viitorului copil decât în scopul evitării unei boli ereditare grave legate de sexul acestuia [art. 63 alin. (3)][1].

§5. Interzicerea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante

Legiuitorul constituant a constituționalizat interdicția recurgerii la tortură și la pedepse 23
sau tratamente inumane ori degradante, prin decizia sa politică de racordare formală la dispozițiile cu valoare universală cuprinse în diferite documente internaționale consacrate protecției generale a drepturilor omului. Declarația Universală din 1948 stipulase deja în art. 5 că „Nimeni nu va fi supus la tortură, nici la pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante"[2], incidente fiind, între altele, și dispozițiile art. 3 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale.

Constituția nu definește termenul de **tortură**. În aceste condiții, este relevantă definiția 24
torturii dată în Convenția împotriva torturii și altor pedepse și tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, adoptată la New York la 10 decembrie 1984. Potrivit art. 1 pct. 1 din Convenție, „termenul tortură înseamnă orice act prin care se provoacă unei persoane, cu intenție, o durere sau suferințe puternice, fizice sau psihice, mai ales cu scopul de a obține de la această persoană sau de la o persoană terță informații sau mărturisiri, de a o pedepsi pentru un act pe care aceasta sau o terță persoană l-a comis ori este bănuită că l-a comis, de a o intimida sau de a face presiuni asupra ei ori de a intimida sau a face presiuni asupra unei terțe persoane sau pentru oricare alt motiv bazat pe o formă de discriminare oricare ar fi ea, atunci când o asemenea durere sau astfel de suferințe sunt aplicate de către un agent al autorității publice sau de orice altă persoană care acționează cu titlu oficial sau la instigarea ori cu consimțământul expres sau tacit al unor asemenea persoane. Acest termen nu se referă la durerea ori suferințele rezultând exclusiv din sancțiuni legale, inerente acestor sancțiuni sau ocazionate de ele".

După cum se poate observa din conținutul definiției torturii formulate de Convenția 25
menționată, actele de tortură sunt circumstanțiate la acele acte aplicate de agenți ai statului unor persoane aflate ori cercetate în cursul unor proceduri judiciare legale, în scopul obținerii de la acestea, a unor informații, date, mărturisiri, necesare organelor de anchetă pentru constituirea probatoriului. Tortura capătă în aceste circumstanțe funcția de procedeu de anchetă[3]. În conținutul termenului de tortură intră acte de agresiune care

---

[1] Alte dispoziții din Codul civil reglementează, între altele, inviolabilitatea corpului uman (art. 64), examenul caracteristicilor genetice ale unei persoane (art. 65), interzicerea unor acte patrimoniale care ar avea ca obiect părți sau componente ale corpului uman (art. 66), prelevarea și transplantul de organe, țesuturi și celule de origine umană de la persoanele donatoare în viață (art. 68).

[2] Așa cum am arătat, și în alte documente de referință pentru protecția internațională a drepturilor omului, fuseseră interzise nu numai tortura, ci și tratamentele degradante aplicabile persoanelor.

[3] A se vedea și *V. Cioclei*, op. cit., p. 208.

produc durere sau suferințe fizice ori psihice, datorită cărora persoana anchetată decide să dea curs cererii de documente, informații etc., pentru ca actele de tortură să înceteze. Este o condiție a calificării ca **acte de tortură**, ca agresiunea să fie întreprinsă de agenți ai statului. Dacă nu sunt întrunite aceste condiții, actele de agresiune pot căpăta o altă calificare penală.

26 Alin. (2) al art. 22 din Constituție stabilește două categorii de obligații în sarcina statului: să ia orice măsuri de ordin legislativ, administrativ și judiciar pentru a împiedica actele de tortură, precum și pedepsele sau tratamentele inumane ori degradante și, totodată, să pedepsească pe cei ce le aplică[1]. Este în spiritul Convenției amintite, ca nimic să nu poată justifica recurgerea la tortură iar aceasta să fie considerată în legislația națională ca infracțiune[2]. În concordanță cu această cerință, rezultată din substanța ideologiei Convenției europene pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale, noul Cod penal pedepsește în art. 282 alin. (1) fapta funcționarului public care îndeplinește o funcție ce implică exercițiul autorității de stat sau a altei persoane care acționează la instigarea sau cu consimțământul expres ori tacit al acestuia, de a provoca unei persoane puternice suferințe fizice ori psihice în scopul obținerii de la această persoană sau de la o terță persoană informații sau declarații, al pedepsirii ei pentru un act pe care aceasta sau o terță persoană l-a comis ori este bănuită că l-a comis, sau în scopul de a o intimida sau de a face presiuni asupra ei ori de a intimida sau face presiuni asupra unei terțe persoane.

27 Codul penal în vigoare pedepsește, de asemenea, în art. 439 alin. (1) lit. e) torturarea unei persoane aflate sub paza făptuitorului sau asupra căreia acesta exercită controlul în orice alt mod, cauzându-i vătămări fizice sau psihice, ori suferințe fizice sau psihice grave, ce depășesc consecințele sancțiunilor admise de către dreptul internațional. Codul de procedură penală prevede în art. 11 alin. (1) că orice persoană care se află în curs de urmărire penală sau de judecată trebuie tratată cu respectarea demnității umane. Și Codul penal sancționează în art. 281, sub denumirea marginală „Supunerea la rele tratamente", supunerea unei persoane la executarea unei pedepse, măsuri de siguranță sau educative în alt mod decât cel prevăzut de dispozițiile legale. Se pedepsește cu închisoarea și supunerea la tratamente degradante ori inumane a unei persoane aflate în stare de reținere, deținere ori în executarea unei măsuri de siguranță sau educative, privative de libertate.

28 Constituția nu definește nici noțiunile de tratament inuman și de tratament degradant. De asemenea, nu există o definiție constituțională a pedepsei degradante ori inumane. Din enunțul constituțional al art. 22 alin. (2), rezultă însă că interdicția agenților puterii publice de a recurge sau de a aplica oricăror persoane asupra cărora exercită o putere represivă, pedepse inumane sau degradante ori de a le supune unor astfel de tratamente este, așa cum s-a reținut și în jurisprudența europeană, este o obligație esențialmente negativă. Este de presupus că orice astfel de pedeapsă sau de tratament produce unei persoane suferințe

[1] La nivel internațional a fost încheiată în 1987 Convenția europeană pentru prevenirea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante, ratificată de România prin Legea nr. 80/1994

[2] Art. 4 din Convenție precizează că: „Fiecare stat parte veghează ca toate actele de tortură să constituie infracțiuni în raport cu dreptul său penal. Se va proceda tot astfel în legătură cu tentativa de a săvârși tortura sau cu orice act, comis de orice persoană, care constituie complicitate sau participare la actul de tortură. Fiecare stat parte consideră aceste infracțiuni ca fiind pasibile de pedepse corespunzătoare, dată fiind gravitatea lor".

foarte grave, traume fizice și mai ales psihice de lungă durată. Intervențiile agenților publici pentru a fi sancționate trebuie să fie săvârșite întotdeauna cu intenție. Astfel de acte sunt de natură să creeze sentimente de teamă, angoasă și inferioritate, sunt apte să umilească, să dezonoreze și eventual să înfrângă rezistența fizică și mentală a celor care sunt victime ale acestor abuzuri[1]. Curtea Europeană s-a pronunțat cu privire la calificarea drept „rele tratamente" a actelor care produc intense și prelungite suferințe fizice și psihice unor persoane. Curtea Europeană definește tratamentul inuman ca fiind acela care provoacă în mod deliberat suferințe mentale sau fizice de o intensitate particulară[2]. Este de observat că diferența între tratamente inumane ori degradante și tortură este uneori greu de făcut. Cel mai adesea, tortura este înfăptuită prin astfel de tratamente inumane, care aduc atingere și demnității individului și îl coboară pe acesta la nivelul raporturilor între om și animalul pus în imposibilitatea de a se apăra. Curtea Europeană a apreciat în jurisprudența sa că tratamentele inumane sunt acele acte prin care se provoacă victimei leziuni sau vii suferințe fizice și morale, susceptibile de a-i produce puternice tulburări psihice[3]. Urmările relelor tratamente fiind de natură medicală, se înțelege că reclamanții, victime ale abuzului agenților autorității publice trebuie să recurgă la expertize medico-legale care vor dovedi temeinicia reclamațiilor acestora.

§6. Interdicția constituțională a pedepsei cu moartea

Consecința firească și imediată a garantării constituționale a dreptului la viață este 29
interdicția stabilirii în legislația penală a pedepsei cu moartea. Potrivit acestei norme constituționale, legiuitorului ordinar îi este interzis să prevadă ca pedeapsă penală, moartea persoanei vinovate de săvârșirea unei anumite infracțiuni[4]. Nu există nicio justificare pentru a se renunța la o astfel de interdicție asumată de Adunarea Constituantă în 1991, chiar dacă gravitatea faptei, care în alte condiții ar fi atras condamnarea la moarte, ar impune o astfel de reacție represivă din partea societății. Interdicția condamnării unei persoane la pedeapsa cu moartea poate fi socotită și ca o recunoaștere din partea societății a demnității ființei umane, precum și ca un respect adus de stat însăși ideii de viață a speciei umane. Dacă din punct de vedere juridic, ideea de pedeapsă cu moartea poate fi interpretată ca o manifestare a aversiunii societății față de anumite categorii de infracțiuni și tipuri de criminali și ca un mod de dreptate retributivă, din punct de vedere filozofic,

[1] A se vedea hotărârea CEDO în cauza *Selmouni c. Franței*, în *F. Sudre et alii*, op. cit., p. 111. Potrivit jurisprudenței europene în materie, dovada relelor tratamente săvârșite de agenți ai statului trebuie să fie stabilită „dincolo de orice îndoială rezonabilă" (idem, p. 114).

[2] Idem, p. 114.

[3] A se vedea *C. Bîrsan*, op. cit., p. 211.

[4] Această interdicție este de ordine publică. Chiar dacă România, ca stat membru al Consiliului Europei, a ratificat Convenția europeană privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care permite în art. 2 parag. 1 aplicarea pedepsei cu moartea în executarea unei sentințe capitale și chiar uciderea unor persoane, între altele pentru reprimarea, conform legii, a tulburărilor violente sau a unei insurecții, legiferarea pedepsei cu moartea ar contraveni art. 152 alin. (2) din Constituție.

pedeapsa cu moartea trebuie să aibă o justificare etică, or în substanța sa, moartea nu poate fi etică[1].

30 Stoparea vieții unei persoane prin acțiunea deliberată a unui agent al puterii publice, transformă statul într-un factor decizional asupra vieții omului[2]. Așa cum apariția vieții nu depinde de intervenția sau de voința politică a statului, tot astfel, încetarea acesteia nu ar trebui să depindă de voința leviathanică a autorității publice. Altfel spus, dacă statului nu îi aparține viața individului, cu ce drept i-o confiscă, chiar și ca o pedeapsă penală? Beccaria a atras atenția asupra acestui aspect și și-a susținut propunerea de abolire a pedepsei cu moartea cu argumentul că individul-cetățean nu cedează statului – la convenirea tacită a contractului social – dreptul său natural la viață. Întrebarea pe care o pune Beccaria este esențială: „Care poate fi dreptul pe care și-l atribuie oamenii de a ucide pe semenii lor?"[3] Iată răspunsul dat tot de acesta: „Nu desigur acela din care rezultă suveranitatea și legile. Acestea nu sunt decât complexul minimelor porțiuni ale libertății private a fiecăruia. Ele reprezintă voința generală, care este agregatul celor particulare. Ei bine! Cine este acela care ar fi voit să lase altora dreptul de a-l ucide? Cum s-ar putea ca în micul sacrificiu al libertății fiecăruia, să poată să fie acela al celui mai mare din bunurile: viața? Și dacă aceasta s-a făcut, cum se acordă un astfel de principiu cu altul, că omul nu este stăpân de a se omorî singur? Căci el a trebuit să aibă acest drept pentru a-l da altuia sau societății întregi"[4].

31 Dacă din perspectiva criminologiei, aplicarea pedepsei cu moartea și executarea ei, exprimă un raport între gravitatea delictului penal, a infracțiunii și reacția astfel cuantificată a societății, moartea în sine a unei persoane, prin decizia unei instanțe judecătorești, reprezintă întreruperea ciclului natural al vieții unei ființe umane. Răspunde gravitatea aplicării pedepsei cu moartea, „răului" produs societății de către un infractor? Este suficientă pedeapsa cu moartea pentru descurajarea definitivă a crimei? Întrebările pot fi multiplicate la nesfârșit, dar răspunsurile nu cred, că vor putea fi convertite într-o teorie care să susțină revenirea la pedeapsa cu moartea în sistemul judiciar român, sau la menținerea în continuare a interdicției stabilite în art. 22 alin. (3) din Constituție, mai ales dacă ținem cont că preinstituirea regimului democratic în România a debutat cu două condamnări la pedeapsa cu moartea, decise printr-o hotărâre judecătorească a cărei temeinicie și legalitate sunt discutabile și astăzi.

Art. 23. Libertatea individuală

(1) Libertatea individuală și siguranța persoanei sunt inviolabile.

(2) Percheziționarea, reținerea sau arestarea unei persoane sunt permise numai în cazurile și cu procedura prevăzute de lege.

(3) Reținerea nu poate depăși 24 de ore.

(4) Arestarea preventivă se dispune de judecător și numai în cursul procesului penal.

---

[1] Într-o definiție clasică, evocată de prof. Tanoviceanu, care era un adept al pedepsei cu moartea, „pedeapsa este răul pe care puterea publică îl face individului condamnat de justiție fiindcă a comis una sau mai multe infracțiuni" (a se vedea *I. Tanoviceanu*, Tratat de drept și procedură penală, vol. III, Tip. „Curierul Judiciar", București, p. 12).

[2] Nu avem în vedere aici uciderea unei persoane care cade sub incidența prevederilor art. 19 C.pen., legiuitorul ordinar considerând această faptă ca o cauză justificativă a omorului unei persoane.

[3] *I. Tanoviceanu*, op. cit., p. 273.

[4] Apud *I. Tanoviceanu*, op. cit., p. 274.

(5) În cursul urmăririi penale arestarea preventivă se poate dispune pentru cel mult 30 de zile și se poate prelungi cu câte cel mult 30 de zile, fără ca durata totală să depășească un termen rezonabil, și nu mai mult de 180 de zile.

(6) În faza de judecată instanța este obligată, în condițiile legii, să verifice periodic, și nu mai târziu de 60 de zile, legalitatea și temeinicia arestării preventive și să dispună, de îndată, punerea în libertate a inculpatului, dacă temeiurile care au determinat arestarea preventivă au încetat sau dacă instanța constată că nu există temeiuri noi care să justifice menținerea privării de libertate.

(7) Încheierile instanței privind măsura arestării preventive sunt supuse căilor de atac prevăzute de lege.

(8) Celui reținut sau arestat i se aduc de îndată la cunoștință, în limba pe care o înțelege, motivele reținerii sau ale arestării, iar învinuirea, în cel mai scurt termen; învinuirea se aduce la cunoștință numai în prezența unui avocat, ales sau numit din oficiu.

(9) Punerea în libertate a celui reținut sau arestat este obligatorie, dacă motivele acestei măsuri au dispărut, precum și în alte situații prevăzute de lege.

(10) Persoana arestată preventiv are dreptul să ceară punerea sa în libertate provizorie, sub control judiciar sau pe cauțiune.

(11) Până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești de condamnare, persoana este considerată nevinovată.

(12) Nici o pedeapsă nu poate fi stabilită sau aplicată decât în condițiile și în temeiul legii.

(13) Sancțiunea privativă de libertate nu poate fi decât de natură penală.

Lucrări de referință: *M. Balan*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 372-376; *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, p. 277-269; *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 185-232; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 491-496; *D.C. Dănișor*, Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Teoria generală, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 560-561; *H. Diaconescu, R. Răducanu*, Infracțiuni contra libertății persoanei, Ed. C.H. Beck, București, 2015, p. 67-100; *S. Gabriel*, Dimensiunea constituțională a libertății individuale, Ed. Hamangiu, București, 2011, p. 20-58; *Gh. Mateuț*, Tratat de procedură penală. Partea generală, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 155-170; *D. Micu*, Garantarea drepturilor omului, Ed. All Beck, București, 1998, p. 42-53; *I. Neagu, M. Damaschin*, Tratat de procedură penală, Partea generală, în lumina noului cod de procedură penală, Ed. Universul Juridic, București, p. 67-72; *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 317-355; *J. Robert*, Droits de l'homme et libertés fondamentales, Montchrestien, Paris, 1993, p. 228-295; *S. Rădulețu*, Libertăți fundamentale, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2006, p. 3-41 și 126-135; *F. Surde*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 239-247; *B. Selejan-Guțan*, Protecția europeană a drepturilor omului, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 108-120; *G.Gr. Theodoru*, Tratat de Drept procesual penal, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 76-81; *M. Udroiu, O. Predescu*, Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 388-510; *V. Văduva*, Infracțiuni contra libertății persoanei. Jurisprudență comentată și reglementarea din noul Cod penal, Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 1-59.

Studii de specialitate: *M. Andreescu*, Restrângerea exercițiului unor drepturi și principiul proporționalității, în Curierul Judiciar nr. 7-8/2011; *G. Antoniu*, Unele reflecții asupra vinovăției penale, în Studii de Drept Românesc nr. 1/1993; *Gh. Beleiu*, Drepturile civile ale omului reglementate de Constituția României din 8 decembrie 1991, în Dreptul nr. 10/1992; *D.C. Dănișor*, Raport privind revizuirea principiilor generale ale Constituției României și a dispozițiilor comune în materia drepturilor și libertăților fundamentale, în Revista de Drept Public nr. 1/2013; *D.C. Dănișor*, Universalitatea drepturilor și libertăților fundamentale potrivit Constituției României, în Revista de Drept Public nr. 2/2004; *I. Doltu*, Prezumția de nevinovăție în legislația românească și în unele legislațiile statelor Europei, în Dreptul nr. 4/1998; *C. Niculeanu*, Prezumția de nevinovăție, în Studiu comparativ asupra unor prezumții în materie penală și în domeniul

răspunderii civile delictuale, în Dreptul nr. 10/1998; *C.-L. Popescu*, Prezumția de nevinovăție ca drept civil personal nepatrimonial în legislația și jurisprudența franceză, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 21/2001; *M. Udroiu, O. Predescu*, Cazuri de privare de libertate a unei persoane în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (I), în Dreptul nr. 2/2008; *C. Ionescu*, Câteva comentarii pe marginea art. 23 din Constituția României, revizuită, în Pandectele Române nr. 8/2016; *L. Lefterache*, Neconstituționalitatea unor dispoziții ale noului Cod Penal, în Curierul Judiciar nr. 3/2005; *B.F. Micu*, Protecția națională a libertății ca drept fundamental. Instrumente juridice și garanții, în Pandectele Române nr. 12/2009; *M.M. Pivniceru, K. Benke*, Receptarea principiului proporționalității în jurisprudența Curții Constituționale a României. Influențe constituționale germane, în Revista de Drept Constituțional nr. 1/2015; *C.-L. Popescu*, Drept contravențional. Procedura contravențională judiciară. Natura „penală" în sens european autonom. Prezumția de nevinovăție. Dreptul la un proces echitabil. Neconvenționalitate, în Curierul Judiciar nr. 10/2007; *V. Stoica*, Garanții ale libertății persoanei – legislație referitoare la internarea obligatorie a bolnavilor psihici periculoși, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 1/1993; *L. Mihai*, Considerații privind reglementarea drepturilor omului în Constituția României din 1991, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 1/1993; *T. Toader*, Lipsirea de libertate în mod ilegal, în Revista de drept penal nr. 4/1998; *A. Țuculeanu*, Garanțiile libertății individuale înscrise în Constituția României, în Dreptul nr. 12/1999.

Corelații legislative: art. 205 C.pen.; art. 4, art. 9, art. 156-168, art. 202-244 C.proc.pen.; Legea nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului (M.Of. nr. 1161 din 8 decembrie 2004); Legea nr. 678/2001 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane (M.Of. nr. 783 din 11 decembrie 2001); art. 5, art. 6 și art. 7 CEDO; art. 6 și art. 49 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Fundamentele teoretice, politice și juridice ale inviolabilității libertății individuale și ale siguranței persoanei 318
§2. Noțiunea de libertate individuală și de siguranță a persoanei 322
§3. Regimul juridic al percheziției, reținerii și al arestării preventive 329
§4. Constituționalizarea prezumției de nevinovăție 331
§5. Legalitatea incriminării în materie penală și principiul legalității procesului penal 335

§1. Fundamentele teoretice, politice și juridice ale inviolabilității libertății individuale și ale siguranței persoanei

1 De fiecare dată când analizăm statutul general al persoanei rezidente pe teritoriul unui stat și, în special, statutul juridic al cetățenilor, avem în vedere, în primul rând, problema libertăților de care se bucură aceștia în raporturile cu semenii lor și cu autoritățile statului. Problema libertății poate fi tratată pe multiple planuri, corespunzător tipurilor de libertate reglementate constituțional, recunoscute și garantate de stat propriilor cetățeni și, prin vocația sa democratică, și altor persoane aflate pe teritoriul său. Un lucru dorim să-l amintim: **libertatea individului** nu este absolută, nu este vorba de o libertate asumată sau pretinsă individual de către fiecare cetățean, așa cum ar vrea, ci de o libertate recunoscută în mod egal de către stat, fiecărui cetățean al său, fără discriminări și fără privilegii. Este vorba, cu alte cuvinte, de o libertate impusă cetățeanului, pe care el însuși trebuie să și-o respecte. O astfel de libertate nu va avea niciodată un caracter absolut, întrucât ar fi absurd ca statul să permită cuiva să-și personalizeze libertatea cu trăsături proprii de caracter, să devină propriul său arbitru, în detrimentul libertății oricăruia dintre semenii săi.

Dacă statul nu ar interveni pentru a limita vocația instinctivă a individului, de a tinde spre o libertate absolută, am asista la nivel social global la un conflict generalizat și permanent între indivizi, fiecare dintre aceștia acționând ca liberul său arbitru.

Libertății, în accepțiunea ei biologică, îi lipsește spiritul de ordine socială, rațiunea și conștiința individului. Astfel înțeleasă, libertatea nu are o formă juridică de exprimare și nici conținut juridic. În schimb, libertatea convenită consensual și conștient de membrii unei comunități prin normă socială, este eminamente normativă și se întemeiază pe valori comune ale acestora. Privită în aceste coordonate, libertatea capătă roluri și funcții sociale determinate, poate fi utilizată de forța publică și în accepțiunea de instrument de ordonare a relațiilor interumane[1]). 2

Limitarea liberului arbitru al indivizilor, ordonarea și disciplinarea raporturilor sociale, în funcție de interesele generale și comune ale colectivității organizate, sunt două din principalele îndatoriri ale statului. Spunem îndatoriri, deoarece limitând liberul arbitru al oamenilor și ordonându-le libertățile în raporturile cu alții, statul acționează nu pentru sine, nu pentru interesul său ci pentru interesele comune ale indivizilor. Îndatorirea statului de a nu permite pe teritoriul său regimuri diferite adică privilegiate de libertate, nu îi conferă dreptul de a se comporta arbitrar în această materie, de a îngrădi nejustificat, abuziv și ilegitim libertățile cetățenilor săi. 3

Libertatea, așa cum o înțelegem astăzi, este o sinteză sau poate un compromis între vocația ancestrală a ființei umane de a se impune irațional față de tot ceea ce o înconjoară (mediu natural, economic, social, juridic, etic, politic, religios) și autoritatea statului, față de care individul și societatea în întregul ei, au devenit conștienți că nu o pot provoca ori înfrunta și nici înlocui cu nimic altceva și față de care trebuie să se supună, pentru a se mai bucura de un adjuvant al liberului arbitru. Conceptul modern de libertate a individului depășește cadrul juridic creionat de conținutul normativ al art. 23 din Constituție și se extinde asupra tuturor tipurilor de libertate consacrate și protejate prin normă constituțională. Acest concept este, în primul rând, rezultatul rațiunii umane formate într-o îndelungată practică socială, al culturii și educației în spiritul unor valori 4

[1]) Putem privi libertatea oamenilor și din punct de vedere al tipurilor și „numărului" de libertăți recunoscute, acordate de stat, individului. Aici puterea publică are un rol deosebit de important. Statul trebuie să cunoască în profunzime felul de a fi și de a se comporta în plan social al individului, pentru a alege pentru el tipul sau tipurile de libertate care i se potrivesc cel mai bine. Este esențială capacitatea statului de a face analize predictibile în ceea ce privește dinamica și evoluția comportamentului indivizilor aflați pe teritoriul său. Legiuitorii trebuie să înțeleagă că instituirea prin lege a unor libertăți nu este un privilegiu pentru destinatarii acestora și că recunoașterea legislativă a libertăților, presupune și controlul social asupra modului în care individul își exercită libertățile. Vedem aici ideea unui echilibru între „talerul încărcat de libertăți", care conține și libertatea fizică a individului, pe de-o parte, și tehnicile de control social al exercitării libertăților, pe de altă parte. Înclinarea balanței, fie de-o parte, fie de cealaltă, este extrem de periculoasă. La fel de periculoasă este vocația ipocriziei individului, ca și cea a statului. Spunem aceasta, întrucât omul nu va recunoaște niciodată că este suficient de liber, iar statul va pretinde că acordă prea multe libertăți. Totodată, agenții statului nu vor fi tentați niciodată să recunoască că au nesocotit sau încălcat libertăți constituționale. Nu cunosc puncte de vedere ale Guvernului României transmise Curții Constituționale potrivit art. 17 și 30 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, în care să se recunoască neconstituționalitatea unor dispoziții legale supuse controlului de constituționalitate.

comune ale umanității, precum și al capacității omului modern de renunțare conștientă la ceea ce este nociv pentru sine și pentru alții, în pretențiile sale de afirmare a unei libertăți neîngrădite, absolute și de adaptare la condiții de conviețuire pașnică, în care libertatea unei persoane este egală cu libertatea alteia.

5 Statului îi revine, atât o obligație pozitivă de a ocroti libertățile cetățenilor, cât și de a se abține de la orice acțiune care ar stânjeni exercitarea acestora[1]. Prin autoritatea sa, statul protejează și garantează libertatea individului și siguranța persoanei, dar dacă își exercită puterea ilegitim și abuziv, se transformă în stat despotic.

6 Beneficiar direct al limitării de către stat a libertății absolute a individului este chiar acesta și nu statul ca entitate de sine-stătătoare. Statul nu câștigă pe seama sa nimic atunci când limitează liberul arbitru al oamenilor, nu își preia pentru sine partea de libertate la care individul renunță sau care îi este „confiscată" de stat, întrucât statul este atotputernic și nu obține nimic din „surplusul de libertate" la care a renunțat fiecare individ. Statul are oricum propria sa „libertate", provenită din puterea sa suverană și îl domină pe individ oricând. Statul ocrotește libertatea individului și siguranța sa personală din „instinct de guvernare", tocmai pentru faptul că libertatea este inerentă ființei umane, fiecare om dobândind-o de la naștere, autonom de voința statului. Este corelativ obligației statului de a recunoaște și garanta libertățile individului, dreptul acestuia de a pretinde din partea autorităților publice, o conduită corespunzătoare exercitării nestânjenite a libertății sale și, la nevoie, de a se răzvrăti împotriva statului, pentru a-l obliga să-i recunoască și să-i protejeze libertățile.

7 Nu trebuie să înțelegem însă că toate popoarele și formațiunile lor statale au ajuns la același model de limitare a liberului arbitru al indivizilor izolați și altfel spus, la aceeași libertate recunoscută și garantată în mod egal și nediscriminatoriu de către stat, fiecărui cetățean al său. Au fost și sunt diferențe de înțelegere a ideii de libertate, de la un popor la altul, de la un tip de civilizație și cultură civică, la altul[2]. Acțiunea statului asupra liberului arbitru al oamenilor a depins și depinde de o mare varietate de factori naturali, politici, economici, sociali, de felul de a fi și gândi al fiecărui popor. Întotdeauna, gradul de libertate de care s-au bucurat oamenii în partea occidentală a Europei a fost mult mai mare decât în Extremul Orient. Dacă am uni într-un arc de cerc Apusul cu Răsăritul și am cerceta raporturile între stat și individ în toate zonele geografice cuprinse în această traiectorie imaginară și în diferite epoci istorice, am ajunge la concluzia că pe măsură ce am înainta de la Apus spre Răsărit, gradul de libertate de care au beneficiat cetățenii statelor respective se micșorează, iar la punctul final, omul a fost pe deplin împovărat de puterea leviathanică a statului absolutist. La aceeași concluzie am ajunge și pe o scară geografică mai redusă, dacă am compara, de pildă, registrul libertăților recunoscute în Anglia, cu libertățile „octroaiate" în Uniunea Sovietică cetățenilor și popoarelor acesteia.

---

[1] În jurisprudența Curții Europene s-a precizat că statul este obligat să ia măsuri pentru a oferi o protecție eficientă persoanelor vulnerabile, mai ales măsuri rezonabile pentru a împiedica o privare de libertate de care autoritățile au avut sau ar fi trebuit să aibă cunoștință (a se vedea CEDO, Hotărârea în *cauza Storck c. Germaniei*, 16 iunie 2005, în *F. Sudre et alii*, Marile hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului, Ed. Rosetti Internațional, București, 2011, p. 148).

[2] În doctrină se recunoaște deschis că siguranța persoanei, chiar în societăți democratice, nu este întotdeauna protejată și că statul recurge la acțiuni de forță care au ca efect tocmai nesiguranța cetățenilor, teama acestora că pot deveni victime ale unor abuzuri statale (a se vedea, pentru detalii, *J. Robert*, Droits de l'homme et libertés fondamentales, Montchrestien, Paris, 1993, p. 229-236).

Recunoașterea de către stat a libertăților de care pot să beneficieze cetățenii săi, nu este o problemă de statalitate propriu-zisă, ci depinde de caracterul democratic sau nu al regimului politic. Cum factorul determinant al regimului politic este forța politică sau individul care deține puterea în stat, aceasta va enunța limitele libertății individuale, va stabili după propria sa voință interesată, privilegii pentru unii, discriminări pentru alții, avantaje ale libertății pentru unii și libertăți reduse și precare pentru alții. În regimurile politice democratice, forța politică care deține puterea și recunoaște individului libertăți extinse și reale, are caracter larg reprezentativ, înfăptuit și exprimat prin alegeri democratice. Într-o astfel de societate, ideea de libertate, precum și cea de siguranță a persoanei, devin, ele însele, valori social-umane în sine, care nu îl definesc numai pe individ ca atare, ci definesc și statul în unitatea structurală și funcțională a tuturor organismelor sale[1]). 8

Fundamentele teoretice și filozofice ale libertății și siguranței persoanei au fost analizate și explicate din multiple perspective și cu rezultate diferite. Nu este rolul acestui comentariu să expună o sinteză a perspectivelor teoretice din care a fost cercetată cu rigoarea analizei științifice ideea de libertate și de siguranță ale individului. Putem spune totuși că libertatea individului nu este un dat, ci un drept natural al omului pe care statul îl recunoaște și nu îl atribuie, întrucât statul nu poate acorda ceea ce nu are. Art. 1 din Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului de la 1789, precizează că „Oamenii se nasc și rămân liberi și egali în drepturi". Statul ia act de libertatea indivizilor. Cu alte cuvinte, libertatea oamenilor (în sensul de libertate neînfrânată) precede organizarea politică în stat a acestora. Libertatea este, așadar, o stare naturală a omului, este recunoscută social și garantată juridic de către stat. Din momentul garantării sale juridice, libertatea însumează și autoritate publică, orice act abuziv împotriva ei fiind sancționat de către stat. Deci nu individul, căruia îi este afectată, amenințată, îngrădită libertatea, îl pedepsește pe agresor, ci statul care deși nu este titularul libertății, este garantul respectării ei[2]). 9

Întreaga ideologie a Declarației drepturilor omului și ale cetățeanului exprimă ideea de libertate individuală – ca stare naturală a oamenilor – precum și cea de protecție a siguranței acestora. Art. 2 din Declarație pune accentul pe patru drepturi naturale și imprescriptibile ale oamenilor: **libertatea, proprietatea, siguranța și rezistența la opresiune**. Două dintre aceste drepturi sunt libertatea individuală și siguranța acestuia. Declarația nu dezvăluie 10

---

[1]) Așa cum s-a subliniat în doctrină, regimurile democratice se întemeiază pe libertatea individuală pe care au declarat-o inviolabilă și, prin lege, au stabilit garanțiile acestei inviolabilități. O consecință importantă a libertății individuale în ce privește procesul penal este regula desfășurării acestuia în starea de libertate a inculpatului, starea normală a fiecărei persoane. Nevinovăția unei persoane fiind presupusă de lege până la pronunțarea unei hotărâri penale definitive, prin care se constată vinovăția acesteia, este firesc ca procesul să se desfășoare în starea normală a persoanei, care este starea de libertate, prevăzută în actele internaționale și în Constituția României (a se vedea *G.Gr. Theodoru*, Tratat de Drept procesual penal, ed. 3, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 76).

[2]) Cu toate acestea, în concepția medievală, preluată de statele organizate potrivit ideologiei marxiste, monarhul absolut acorda libertăți. În Magna Charta Libertatum, monarhul englez este cel care a acordat și acordă oamenilor liberi din regatul său „toate libertățile ce în continuare se vor spune, pentru ca ei și moștenitorii lor să le aibă și să le păstreze din partea noastră și a succesorilor noștri" (a se vedea *S. Rials*, Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului, Ed. Polirom, Iași, 2002, p. 350-351). Dreptul natural la libertate este consacrat și în Declarația de Independență a Statelor Unite din 4 iulie 1776 și în actele preconstituționale ale fostelor colonii engleze din America de Nord.

conținutul celor două drepturi, dar precizează în art. 7 că „Nici un om nu poate fi acuzat, arestat, nici deținut decât în cazurile stabilite prin lege și după formele prescrise de ea". Conținutul libertății și al siguranței persoanei în raporturile acesteia cu statul este precizat tocmai în art. 7 al Declarației. Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale dezvoltă substanța ideologică a Declarației din 1789 și precizează în art. 5 parag. 1 că: „Orice persoană are dreptul la libertate și la siguranță"[1]. În continuare, textul Convenției europene arată cazurile în care persoana poate fi lipsită de libertatea sa.

11 Ca titular de suveranitate, cetățeanul este îndreptățit să i se recunoască și să i se garanteze de către stat libertatea, adică gradul de libertate de care se poate bucura autonom față de semenii săi și chiar față de stat. Individul este degrevat de sarcina de a-și apăra propria libertate, care este, în același timp, o libertate publică în sensul că încorporează și interese comune ale întregii societăți. Libertatea individului este recunoscută la nivel de societate globală prin voința politică a guvernantului. Actul de decizie statală prin care se recunoaște și se garantează fiecărei persoane un anumit tip de libertate, încorporează putere politică, este un act de decizie politică. Individul se bucură de libertate în măsura în care decizia politică statală, care i-o garantează, este adoptată, în acest sens, ca o decizie normativă, opozabilă oricărui subiect de drept.

§2. Noțiunea de libertate individuală și de siguranță personală

12 Art. 23 din Constituție nu vizează protecția generală a tuturor libertăților de care beneficiază cetățenii unui stat. De la bun început trebuie precizat că dreptul la libertate individuală și la siguranță personală, consacrate prin norma constituțională, nu se referă nici la libertatea și siguranța persoanei, privită în multitudinea raporturilor sale sociale, ci, îndeosebi, la persoanele susceptibile a fi supuse unei proceduri judiciare, care presupune urmărirea penală a acestora și chiar privarea lor de libertate pentru anumite perioade[2]. Norma constituțională reglementează, în acest sens, libertatea persoanei și siguranța acesteia, față de orice act ilegitim, abuziv, al autorităților judiciare, competente să recurgă la procedura percheziției, a reținerii ori arestării[3]. Textul protejează, pe de-o parte,

---

[1] Convenția europeană nu este singurul document internațional care dezvoltă ideile Declarației franceze de la 1789. Declarația Universală a Drepturilor Omului adoptată de Adunarea Generală a ONU la 10 decembrie 1948 precizează în art. 3 că: „Orice ființă umană are dreptul la viață, la libertate și la securitatea sa". Același document prevede în art. 9 că: „Nimeni nu poate fi arestat, deținut sau exilat în mod arbitrar". Este incident în materie și art. 11 din aceeași Declarație universală. De asemenea, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice prevede în art. 9 că: „Orice individ are dreptul la libertatea și la securitatea persoanei sale. Nimeni nu poate fi arestat sau deținut în mod arbitrar. Nimeni nu poate fi privat de libertatea sa decât pentru motive legale și în conformitate cu procedura prevăzută de lege".

[2] Norma constituțională cuprinsă în art. 23 din Legea fundamentală are un ascendent ideologic, printre altele, în Magna Charta, care stipula că: „Niciun om liber nu va fi arestat, trimis în închisoare, lipsit de posesiunea sa liberă, de libertățile sale sau de cutumele libere și nici scos în afara legii (utlagetur), nici exilat, nici chinuit în vreun fel, și nici nu ne vom atinge de el sau să punem pe alții să se atingă de el, decât prin judecată legală de către egalii săi și după legea țării. Nu vom vinde, refuza sau întârzia nimănui dreptatea sau dreptul său" (a se vedea *S. Rials*, op. cit., p. 353).

[3] În doctrina de specialitate s-a apreciat că dreptul la libertate și la siguranță, consacrat în art. 5 al Convenției europene a drepturilor omului – care are corespondență în art. 23 din Constituția

libertatea de mișcare în spațiu a persoanei și dreptul ei de a avea contacte sociale cu alte persoane, în orice condiții și, pe de altă parte, protecția siguranței acesteia că nu va fi victima unei proceduri judiciare arbitrare, în urma căreia își pierde împotriva voinței sale, dreptul la libertate. Dacă nu excludem că, în practică, privarea de libertate poate să nu aibă întotdeauna ca temei o suspiciune rezonabilă că o anumită persoană a săvârșit o faptă penală, atunci regimul constituțional al protecției libertății individuale și cel al siguranței persoanei se poate extinde la orice persoană și în considerarea altor tipuri de raporturi sociale[1]. Acesta ar fi cazul tipic al statelor totalitare, în care libertatea individului putea oricând să fie limitată de autorități publice represive, cetățenii statelor respective neavând nicio siguranță că nu urmează să fie reținuți sau arestați[2].

Norma constituțională consacrată în art. 23 din Constituție preia scopul urmărit prin art. 5 din Convenția europeană, care constă în protejarea libertății și siguranței persoanei împotriva arestărilor și deținerilor arbitrare, potrivit principiului că nimeni nu poate fi privat de libertatea sa[3]. Textul Convenției nu conține o definiție a termenului de *libertate individuală*. În jurisprudența sa, Curtea europeană a statuat cu valoare de definiție, că dreptul la libertate, ocrotit de parag. 1 al art. 5 din Convenția europeană a drepturilor omului, „privește libertatea individuală în sensul său clasic, adică, în sensul libertății fizice a persoanei. Scopul său este să se asigure că nimeni nu este lipsit de libertate într-o manieră arbitrară"[4]. Pe baza jurisprudenței instanței europene de contencios în materia drepturilor omului, în doctrina europeană privind protecția libertăților fundamentale, s-a precizat că dreptul la libertate și siguranță vizează protejarea libertății fizice a persoanei împotriva oricărei arestări sau detenții arbitrare, cu păstrarea, totuși a dreptului statului de a-i priva de libertate pe cei care reprezintă o amenințare pentru ordinea socială[5]. 13

Nu înseamnă privare de libertate, în sensul art. 23 din Constituție, obligarea conducătorului unui autovehicul de a se deplasa, însoțit de agentul de poliție și împotriva voinței sale, la o unitate sanitară pentru a i se recolta probe biologice din care să rezulte dacă a consumat băuturi alcoolice în timp ce a condus autovehiculul pe un drum public. De asemenea, nu cade sub incidența art. 23 din Constituție și a art. 5 parag. 1 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale, obligarea de către 14

României – se referă în fapt, în mod esențial la justițiabili (a se vedea *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 317).

[1] A se vedea *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, p. 277.

[2] În doctrină s-a menționat că principiul respectării libertății persoanei este esențial într-o societate democratică, nimeni neputând fi privat de libertatea sa în mod arbitrar (*B. Selejan-Guțan*, Protecția europeană a drepturilor omului, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 108).

[3] Ibidem. În jurisprudența sa, CEDO a statuat că dispozițiile cuprinse în art. 5 din Convenție privesc orice persoană, orice individ, în libertate sau în detenție, care potrivit Convenției, are dreptul la protecția pe care aceasta o instituie, adică de a nu fi sau de a nu rămâne privat de libertatea sa, în afară de situațiile prevăzute limitativ de primul său paragraf, iar dacă este arestat sau deținut, urmează a beneficia de diversele garanții ale parag. 2-5 ale aceluiași text, în măsura în care prevederile lor îi sunt aplicabile (a se vedea CEDO, Hotărârea în cauza *Weeks c. Regatul Unit*, 2 martie 1987, citat de *C. Bîrsan*, op. cit., p. 277).

[4] A se vedea CEDO, Hotărârea în cauza *Engel și alții c. Olandei*, 8 iunie 1976, parag. 58.

[5] *F. Sudre*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 239.

agentul de poliție a unei persoane care nu are acte de identitate asupra sa, de a-l însoți la sediul unei secții de poliție, pentru a fi identificată[1]. În practica socială pot fi întâlnite multiple situații în care unei persoane i se poate restricționa libertatea, fără consimțământul său. Avem în vedere, în acest sens, de pildă, internarea într-o clinică de neuropsihiatrie a unei persoane cu tulburări psihice și cu un comportament extrem de violent, pentru efectuarea unei expertize psihiatrice, obligarea unui grup de sportivi de a nu părăsi clădirea cantonamentului, izolarea unor persoane depistate cu boli contagioase grave, interzicerea unui grup de școlari de a părăsiri incinta taberei în care sunt cazați etc. Este esențial în aceste cazuri, ca și în alte situații în care libertatea fizică a unor persoane este supusă unor restricții, ca restricția în sine să fie legală și aplicată potrivit unor reguli stabilite anterior, iar agentul care ordonă sau înfăptuiește actul de limitare a libertății, să nu aibă ca intenție privarea de libertate a persoanelor în cauză. În doctrina de specialitate sunt menționate și alte situații, cum ar fi privarea legală de libertate a unui minor pentru educarea sa sub supraveghere. Într-o astfel de situație, Curtea europeană a decis că internarea unui minor într-un penitenciar nu încalcă prevederile art. 5 parag. 1 lit. d) din Convenția europeană, chiar dacă internarea nu este de natură să asigure de îndată educarea supravegheată a minorului[2].

15 În schimb, într-o altă speță, judecătorii europeni au apreciat că izolarea obligatorie a reclamantului infectat seropozitiv, pentru a-l împiedica să aibă raporturi sexuale cu alte persoane, nu a constituit o măsură luată ca mijloc extrem pentru a-l împiedica să propage HIV, după ce măsuri mai puțin riguroase vor fi fost luate în calcul și considerate insuficiente pentru a proteja interesul general. Mai mult, prelungind timp de aproape șapte ani decizia de plasare obligatorie în izolare a reclamantului – în așa fel încât acesta a fost spitalizat împotriva voinței sale aproape un an și jumătate – autoritățile nu au asigurat un just echilibru între necesitatea de a evita propagarea HIV și dreptul reclamantului la libertate[3]. Aceeași instanță europeană a apreciat că impunerea unei reședințe obligatorii unei persoane și familiei acesteia, pe o insulă îndepărtată, timp de 16 luni, cu posibilitatea de a se deplasa nestânjenit într-un spațiu de 2,5 km^2, constituie o privare de libertate în sensul art. 5 parag. 1 din Convenția europeană[4]. Într-o altă speță, CEDO a considerat

---

[1] În cele două cazuri menționate, nu sunt incidente nici dispozițiile art. 205 C.pen., care reglementează infracțiunea de lipsirea de libertate în mod ilegal.

[2] A se vedea CEDO, Hotărârea în cauza *Bouamar c. Belgiei*, 29 februarie 1988 (a se vedea și *M. Udroiu, O. Predescu*, Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 442 și *B. Selejan-Guțan*, Protecția europeană a drepturilor omului, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 109.

[3] A se vedea CEDO, Hotărârea în cauza *Enhorn c. Suediei*, 25 ianuarie 2005, în *V. Berger*, Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Institutul Român pentru Drepturile Omului, 2008, p. 114.

[4] A se vedea CEDO, Hotărârea în cauza *Guzzardi c. Italiei*, 6 noiembrie 1980. Judecătorii Curții au apreciat în cauza citată că, deși spațiul avut la dispoziție de reclamant pentru a se deplasa, depășea cu mult dimensiunile unei celule și nu existau obstacole materiale care să circumscrie acel spațiu, el nu avea acces decât la spațiul unei părți mici dintr-o insulă, ceea ce este echivalent cu o privare de libertate în sensul art. 5 parag. 1 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale. O soluție asemănătoare a pronunțat CEDO în cauza *Ashingdane c. Regatului Unit*, 28 mai 1985.

că plasarea într-o unitate de trezire din starea de beție, a unui om în vârstă, cu dificultăți majore de vedere, fără a se dovedi suficient că acesta ar fi manifestat, anterior plasării, un comportament de natură să constituie o amenințare pentru public sau pentru el însuși, este o violare a art. 5 parag. 1 din Convenția europeană[1].

Jurisprudența europeană în materie de protecție a drepturilor omului a extins aplica- 16
bilitatea art. 5 parag. 1 din Convenția europeană la privarea de libertate a unei persoane efectuată de particulari[2]. Soluția instanței europene este corectă, întrucât Convenția europeană sancționează statele care încalcă obligația pozitivă ce le revine de a proteja persoanele împotriva oricărei ingerințe în libertatea sa din partea unor particulari[3].

Art. 23 alin. (1) din Constituție se referă distinct la *libertatea individuală* și la *siguranța* 17
persoanei. Cele două noțiuni sunt diferite, dar ambele sunt conexate reglementării aceleiași problematici. În doctrină s-a menționat că „libertatea individuală privește libertatea fizică a persoanei, dreptul său de a se putea comporta arestată sau deținută decât în cazurile și după formele expres prevăzute de Constituție și de legi"[4]. Într-o altă opinie, dreptul la libertate vizează libertatea individului în sens clasic, adică libertatea fizică a persoanei[5]. Într-o lucrare mai veche am precizat că libertatea individuală este un drept fundamental cu un conținut complex, care constituie, în anumite limite, un habeas corpus[6]. Înțelegerea libertății individuale ca libertate fizică a individului este preluată de doctrină din jurisprudența Curții europene a drepturilor omului[7]. La rândul ei, Curtea europeană s-a inspirat, în mod firesc, din doctrina europeană clasică în materie, extinsă și la școala de drept penal românească. Iată ce spunea despre *libertatea individuală* profesorul Vintilă Dongoroz în comentariul său la art. 491 din Codul penal Carol al II-lea: libertatea individuală este „considerată ca un atribut al omului, atribut necesar și indispensabil fiecărui individ pentru a putea, în cadrul ordinii juridice, să-și afirme, să-și dezvolte și să-și manifeste personalitatea sa"[8]. Același Cod incrimina în art. 492 delictul de sechestrare de persoană, concretizat în

---

[1] CEDO, Hotărârea în cauza *Litwa c. Poloniei*, 4 aprilie 2000, în *V. Berger*, op. cit., p. 118.

[2] A se vedea CEDO, Hotărârea în cauza *Storck c. Germaniei*, 16 iunie 1976, în *F. Sudre*, Marile hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului, Ed. Rosetti Internațional, București, 2011, p. 148 și urm. În cauza judecată de CEDO, persoana a reclamat internarea sa abuzivă într-o clinică de psihiatrie, împotriva voinței acesteia și în lipsa consimțământului ei. Curtea a statuat că organele de stat au obligația de a controla legalitatea privării de libertate a unei persoane.

[3] Ibidem.

[4] *I. Muraru*, Comentariul art. 23, în *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 56. O opinie identică ca formulare este exprimată de *E.-S. Tănăsescu*, Comentariul art. 23 din Constituție, în *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită, Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 40.

[5] *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 495.

[6] *C. Ionescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 174

[7] A se vedea *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 318. Autorul citează în acest sens Hotărârea CEDO în cauza *Engel c. Olandei*, 8 iunie 1976.

[8] Codul penal Carol al II-lea, adnotat, vol. III, Partea specială, art. 443-603, Ed. Librăriei Socec & Co., București, 1937, p. 233.

privarea ilegală de libertate a unei persoane, indiferent care ar fi fost modul de acțiune al infractorului: reținere, deținere, sechestrare etc. În comentariul făcut art. 492, profesorul Dongoroz preciza că „obiectul ocrotirii în delictul de *sechestrare de persoane* este de asemenea libertatea individuală, privită sub aspectul de libertatea persoanei fizice, adică putința lăsată fiecărei persoane de a se mișca, de a circula și de a activa după voința sa, în limitele statornicite de rânduielile legale"[1].

18 În contextul dat de art. 23 și având în vedere scopul urmărit de Adunarea Constituantă, prin reglementarea protecției legale a libertății individuale și a siguranței persoanei într-o societate democratică, termenul de **libertate individuală** vizează dreptul persoanei de a se deplasa fără nicio îngrădire oriunde și oricând, dacă asupra sa nu s-a dispus o măsură privativă de libertate[2].

19 În același context, termenul de siguranță a persoanei are sensul de asigurare a acesteia că nu va fi victima abuzurilor sau a altor acte ilegitime ale autorităților represive ale statului, concretizate în limitarea sau restricționarea dreptului său la libertate. Ca o măsură de protecție a siguranței persoanei, autoritățile publice competente au dreptul de a verifica legalitatea măsurilor de privare a libertății acesteia și de a anula ingerințele, măsurile arbitrare și ilegitime prin care persoana a fost reținută sau arestată preventiv, ori deținută pe nedrept și împotriva voinței sale.

20 Este vorba de vocația individului de a se manifesta într-o deplină libertate în plan social, ca orice altă persoană, de a nu fi marcat de nicio restricție care să-i afecteze libertatea în sens fizic[3]. Privarea de libertate în sensul art. 23 din Constituție și al art. 5 parag. 1 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale semnifică, în afara de situațiile reglementate de dispozițiile speciale cuprinse în Codul de procedură penală, și încarcerarea, claustrarea unei persoane într-un spațiu închis fără consimțământul acesteia și împiedicarea ei de a avea contacte sau legături sociale cu alte persoane. Nu se confundă acest tip de libertate cu libertatea de circulație consacrată în art. 25 din Constituție. Noțiunea de **libertate individuală** ca și cea de **siguranță a persoanei** nu pot fi corect înțelese decât prin raportare directă la conținutul art. 23 din Constituție. Putem vorbi în general de siguranța persoanei, de libertatea sa, dar sensul constituțional al acestor termeni rezultă numai din alin. (2)-(13) ale art. 23 din Legea fundamentală[4].

21 În literatura de specialitate a fost emisă opinia potrivit căreia dispozițiile constituționale cuprinse în art. 23 sunt, în parte, prea mult detaliate și se substituie, practic, prevederilor care, în această materie, trebuie să-și găsească locul în Codul de procedură penală[5]. În

---

[1] Idem, p. 236.

[2] În doctrină se susține că textul constituțional referitor la libertatea individuală vizează libertatea fizică a persoanei, dreptul său de a se putea mișca liber, de a avea conduita dorită și, totodată, de a nu fi lipsită de libertate decât în cazurile și condițiile prevăzute de lege (a se vedea *A. Crișu*, Comentariul art. 23 din Constituție, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 213).

[3] A se vedea CEDO, Hotărârea în cauza *Ashingdane c. Regatului Unit*, 28 mai 1985 citată în *M. Voicu*, Protecția europeană a drepturilor omului, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 58.

[4] În redactarea inițială, art. 23 avea doar 9 alineate. În urma revizuirii Constituției prin Legea nr. 429/2003, art. 23 a fost completat cu 4 alineate noi, iar alte 2 alineate, au fost modificate.

[5] A se vedea *I. Neagu, M. Damaschin*, Tratat de procedură penală, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 95.

ceea ce ne privește, considerăm că precizările făcute de Adunarea Constituantă derivată din 2003, care a constituționalizat norme de procedură penală în materia libertății individuale și a siguranței persoanei, sunt bine venite și au rolul de a întări prin voință constituantă garanțiile procedurale ale libertății individuale. Constituționalizarea acestor norme vizează ca arestarea preventivă să poată fi dispusă numai de judecător, fixează termene clare pentru durata arestării preventive, obligă judecătorul să verifice periodic legalitatea și temeinicia acestui tip de arestare, dreptul de a ataca încheierile instanței de judecată prin care s-a dispus măsura arestării preventive. Dacă acceptăm că rolul unei Constituții este, între altele, să garanteze drepturile cetățenești, atunci constituționalizarea unor norme de procedură în materia libertății individuale este un fapt pozitiv, întrucât reglementarea constituțională ca atare, este opozabilă Parlamentului, care nu ar putea infirma prin voință legislativă ordinară normele constituționale cuprinse în art. 23, precum și puterii judecătorești și, firește Ministerului Public[1].

În doctrină se susține că siguranța persoanei are semnificația unei garanții a libertății 22
individuale, în sensul dispunerii măsurilor care aduc atingere acestui drept, numai în cazurile și în condițiile prevăzute de lege[2]. Tot în literatura de specialitate s-a afirmat că în sens larg, prin siguranță a persoanei se înțelege siguranța sa juridică. În sens restrâns, siguranța persoanei constă în dreptul acesteia de a nu fi controlată, reținută, arestată ori deținută decât în cazurile, condițiile și conform procedurii stabilite de lege[3]. Menirea socială a normei constituționale care garantează siguranța persoanei este înlăturarea excesului de forță represivă a agenților statului, înlăturarea abuzurilor acestora față de persoanele aflate în cercetare penală, dar și prevenirea unor astfel de ingerințe. Conexarea libertății individuale la siguranța persoanei (într-o societate democratică) și considerarea lor ca valori sociale inviolabile întărește legătura dintre acestea, deși ele sunt noțiuni și categorii juridice diferite. Dacă examinăm cu atenție conținutul alin. (2)-(10) ale art. 23, observăm că Legiuitorul constituant a prevăzut în detaliu garanțiile respectării libertății individului. Toate dispozițiile normative ale alineatelor menționate au rolul unor garanții procedurale că libertatea individului supus unei proceduri penale poate fi restrânsă numai în condițiile strice ale Codului de procedură penală. În această situație, ce rol constituțional mai are dispoziția din alin. (1), care consacră inviolabilitatea siguranței persoanei? S-a menționat în doctrină, că siguranța persoanei poate evoca și un sens propriu, anume protecția față de ingerințele arbitrare ale autorităților publice în spațiul libertății individuale, ingerințe nematerializate în reținerea sau deținerea persoanei[4].

Libertatea în sens fizic a individului, putând fi limitată sau afectată ca urmare a unei 23
proceduri judiciare, este analizată și explicată nu numai din perspectiva dreptului constituțional (care stabilește garanțiile respectării acesteia), ci îndeosebi din punct de vedere

[1] Dispoziții de detaliu în materie de libertate a individului, găsim și în art. 9 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, precum și în art. 9 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

[2] *A. Crișu*, Comentariul art. 23 din Constituție, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 214.

[3] *D.C. Dănișor*, Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Teoria generală, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 562.

[4] *I. Deleanu*, op. cit., p. 495.

al dispozițiilor Codului de procedură penală[1]. Astfel, profesorul Ion Neagu definește libertatea persoanei ca acea inviolabilitate ce constă în dreptul fiecărui om de a fi și de a se putea comporta liber, atingerea acestor atribute putând fi făcută numai în cazurile și în condițiile prevăzute de lege[2]. Într-o altă opinie, libertatea individuală privește dreptul persoanei de a nu fi percheziționată, reținută sau arestată decât în cazurile și cu procedura prevăzută de lege și de a nu i se aplica o pedeapsă decât în condițiile și în temeiul legii[3]. Profesorul Corneliu Bîrsan pornește de la enunțul art. 5 și parag. 1 al Convenției europene a drepturilor omului și consideră că dreptul la libertate și la siguranță constituie împreună un drept fundamental, la care nimeni nu poate renunța, iar garanțiile sale privesc toate persoanele, inclusiv cele ce se găsesc în stare de detenție[4]. Și termenul de siguranță a persoanei urmează, în principiu, să-l circumscriem situațiilor în care printr-un exces de putere organele represive ale statului ar recurge la acte ilegitime soldate cu privarea de libertate a persoanei și condamnarea ei abuzivă. Termenul de siguranță a persoanei folosit în art. 23 din Constituție nu are legătură cu siguranța economică, financiară, fiscală a individului, potențial afectate în situații de criză economică și politici de austeritate.

24 Termenii de libertate individuală și de siguranță a persoanei sunt legați de un alt termen și anume: *privarea de libertate*. Constituția nu definește această noțiune, dar art. 23 se referă la reținere și arestare preventivă, ca forme de privare a libertății unei persoane. Codul de procedură penală adaugă celor două forme de privare a libertății, arestul la domiciliu[5]. Codul prevede și o formă de restricție a libertății de mișcare a persoanei și anume, controlul judiciar, care nu vizează însă privarea de libertate. În jurisprudența instanței europene de contencios în domeniul drepturilor omului s-a reținut că o persoană este privată de libertate cât timp se află într-un stabiliment de detenție, indiferent cât de largi sunt posibilitățile sale de mișcare și că o persoană se află în libertate atunci când nu este închisă într-un anumit perimetru, chiar dacă libertatea sa de mișcare suferă anumite limitări[6]. Privarea de libertate a unei persoane poate fi consecința unei măsuri preventive

---

[1] Este relevant din acest punct de vedere, conținutul art. 9 C.proc.pen. care consacră dreptul la libertate și siguranță: „(1) În cursul procesului penal este garantat dreptul oricărei persoane la libertate și siguranță; (2) Orice măsură privativă sau restrictivă de libertate se dispune în mod excepțional și doar în cazurile și în condițiile prevăzute de lege; (3) Orice persoană arestată are dreptul de a fi informată în cel mai scurt timp și într-o limbă pe care o înțelege asupra motivelor arestării sale și are dreptul de a formula contestație împotriva dispunerii măsurii; (4) Atunci când se constată că o măsură privativă sau restrictivă de libertate a fost dispusă în mod nelegal, organele judiciare competente au obligația de a dispune revocarea măsurii și, după caz, punerea în libertate a celui reținut sau arestat; (5) Orice persoană față de care s-a dispus în mod nelegal în cursul procesului penal, o măsură privativă de libertate are dreptul la repararea pagubei suferite, în condițiile prevăzute de lege".

[2] *I. Neagu*, Drept procesual penal Ed. Global Lex, București, 2002, p. 100.

[3] *A. Țuculeanu*, Garanțiile libertății individuale înscrise în Constituția României, în Dreptul nr. 12/1999.

[4] *C. Bîrsan*, op. cit., p. 277.

[5] Potrivit art. 221 alin. (1) C.proc.pen., măsura arestului la domiciliu constă în obligația impusă inculpatului, pe o perioadă determinată, de a nu părăsi imobilul unde locuiește, fără permisiunea organului judiciar care a dispus măsura sau în fața căruia se află cauza și de a se supune unor restricții stabilite de acesta.

[6] A se vedea *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 187.

(reţinerea şi arestarea preventivă) sau a arestării, în vederea executării unei pedepse penale pronunţate de instanţă printr-o hotărâre de condamnare cu executare, rămasă definitivă[1].

Un sinonim de natură penală al termenului de privare de libertate îl găsim în art. 205 din Codul penal care incriminează fapta de *lipsire de libertate a unei persoane în mod ilegal*[2]. Subiectul activ al infracţiunii, adică persoana care ar înfăptui o astfel de infracţiune, poate fi oricine. Legiuitorul penal are în vedere orice persoană, indiferent dacă aceasta ar fi agent al statului şi reprezentant legitim al puterii publice, dar care ar acţiona cu mijloace ilegale, sau o persoană fizică. În orice calitate, persoana vinovată de săvârşirea acestei infracţiuni este „un infractor de drept comun"[3]. În legătură cu această infracţiune, în doctrina de drept penal s-a precizat că obiectul juridic special al infracţiunii îl constituie relaţiile sociale a căror existenţă şi normală desfăşurare depind de ocrotirea libertăţii fizice a persoanei, adică a posibilităţii acesteia de a se mişca, de a circula, de a acţiona după voinţa sa şi în limitele admise de lege[4]. 25

§3. Regimul juridic al percheziţiei, reţinerii şi al arestării preventive

Art. 23 prevede în alin. (2) că percheziţionarea, reţinerea sau arestarea unei persoane sunt permise numai în cazurile şi cu procedura prevăzută de lege. Textul constituţional se completează cu dispoziţiile cuprinse în Codul de procedură penală care stabilesc regimul juridic special al percheziţiei[5]. Codul reglementează în detaliu cazurile şi condiţiile în care se poate dispune percheziţia domiciliară, procedura de emitere a mandatului de percheziţie 26

---

[1] În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a reţinut că privarea de libertate este un act de extremă gravitate pentru orice cetăţean, indiferent când se produce, în faza de urmărire penală sau în cursul judecării cauzei [Decizia Curţii Constituţionale nr. 60 din 25 mai 1994 (M.Of. nr. 57 din 28 martie 1995)].

[2] Art. 205, având adnotarea marginală „Lipsirea de libertate în mod ilegal", are următorul conţinut: „(1) Lipsirea de libertate a unei persoane în mod ilegal se pedepseşte cu închisoarea de la unu la 7 ani. (2) Se consideră lipsire de libertate şi răpirea unei persoane aflate în imposibilitatea de a-şi exprima voinţa ori de a se apăra. (3) Dacă fapta este săvârşită: a) de către o persoană înarmată; b) asupra unui minor; c) punând în pericol sănătatea sau viaţa victimei, pedeapsa este închisoarea cuprinsă între 3 şi 10 ani. (4) Dacă fapta a avut ca urmare moartea victimei, pedeapsa este închisoarea de la 7 la 15 ani şi interzicerea exercitării unor drepturi. (5) Tentativa la infracţiunile prevăzute în alin. (1)-(3) se pedepseşte".

[3] În doctrina de drept penal s-a menţionat că elementul material al infracţiunii constă într-o faptă prin care persoana vătămată este lipsită de libertatea fizică, de posibilitatea de a se deplasa şi acţiona în conformitate cu propria voinţă. Fapta poate fi comisivă sau omisivă. În cele mai frecvente cazuri, elementul material este comisiv, constând, de exemplu, în închiderea persoanei vătămate într-o încăpere, împiedicând-o astfel să se deplaseze, sau, dimpotrivă, în urcarea acesteia într-un vehicul, obligând-o ca numai astfel să se deplaseze. Elementul material este omisiv, de exemplu, în cazul nepunerii în libertate a persoanei, care a fost lipsită de libertate în mod legal, după încetarea cauzei care a determinat luarea măsurii [a se vedea *T. Toader, M. Safta*, Comentariul art. 205 din Codul penal, în *G. Antoniu, T. Toader* (coord.), Explicaţiile noului Cod penal, vol. III, Articolele 188-256, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 128].

[4] A se vedea *V. Dobrinoiu*, Comentariul art. 205, în *Colectiv*, Noul Cod penal comentat, Partea specială, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 104.

[5] Potrivit art. 156 alin. (1) C.proc.pen., percheziţia poate fi domiciliară, corporală, informatică sau a unui vehicul.

domiciliară și procedura de efectuare a percheziției, inclusiv, măsurile pentru identificarea, păstrarea și conservarea obiectelor sau înscrisurilor care constituie mijloace de probă. O procedură specială este prevăzută în Cod și pentru celelalte tipuri de percheziție.

27 Reținerea și arestarea preventivă pot fi dispuse, potrivit art. 202 C.proc.pen., dacă există probe sau indicii temeinice din care rezultă suspiciunea rezonabilă că o persoană a săvârșit o infracțiune și dacă sunt necesare în scopul asigurării bunei desfășurări a procesului penal, al împiedicării sustragerii suspectului ori a inculpatului de la urmărirea penală sau de la judecată ori al prevenirii săvârșirii unei alte infracțiuni. Codul prevede că reținerea poate fi dispusă de organul de cercetare penală sau de procuror pentru cel mult 24 de ore[1)]. Același Cod de procedură penală stabilește în art. 223-240 regimul juridic al arestării preventive[2)].

28 Ca o garanție a siguranței persoanei, Codul de procedură penală stabilește în art. 223 alin. (1) că măsura arestării preventive poate fi luată de judecătorul de drepturi și libertăți, în cursul urmăririi penale, de către judecătorul de cameră preliminară, în procedura de cameră preliminară, sau de către instanța de judecată în fața căreia se află cauza, în cursul judecății, numai dacă din probe rezultă suspiciunea rezonabilă că inculpatul a săvârșit o infracțiune sau în situația în care acesta a fugit sau s-a ascuns pentru a se sustrage de la urmărirea penală, încearcă să influențeze ale persoane, ori să distrugă, să altereze, să ascundă ori să sustragă mijloace materiale de probă, exercită presiuni asupra persoanei

---

[1)] În privința reținerii sunt aplicabile dispozițiile art. 209-210 C.proc.pen., completate cu prevederi din același Cod, referitoare la dispunerea măsurilor preventive, inclusiv cu cele care reglementează căile de atac împotriva încheierilor prin care se dispune măsura respectivă. Referitor la reținerea unei persoane, Curtea Constituțională a decis că aceasta constituie o ingerință majoră în ceea ce privește libertatea persoanei, astfel încât reglementarea duratei maxime pe care aceasta o poate avea, printr-o normă de rang constituțional, constituie o reală garanție a libertății individuale. Durata reținerii constituie chestiune de politică penală a statului, care trebuie să asigure un just echilibru între imperativul realizării intereselor generale ale societății și al apărării ordinii de drept, constând în identificarea și aducerea în fața autorităților judiciare competente a persoanelor cu privire la care există motive temeinice de a bănui că au săvârșit o infracțiune ori de a crede în necesitatea de a le împiedica să săvârșească o infracțiune sau să se sustragă după săvârșirea acesteia, pe de o parte, și interesul comun al apărării drepturilor individului, pe de altă parte, fără a atinge substanța dreptului la libertate al unei persoane [Decizia Curții Constituționale nr. 799 din 17 iunie 2011 (M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011)].

[2)] Dispozițiile art. 235 alin. (1) C.proc.pen. sunt constituționale în măsura în care nerespectarea termenului „cu cel puțin 5 zile înainte de expirarea duratei arestării preventive" atrage incidența art. 268 alin. (1) C.proc.pen. Nerespectarea termenului de depunere a propunerii de prelungire a arestării preventive la judecătorul de drepturi și libertăți „cu cel puțin 5 zile înainte de expirarea duratei arestării preventive" este de natură să cauzeze o vătămare procesuală, concretizată în încălcarea dreptului fundamental la apărare al inculpatului arestat, consacrat de art. 24 din Constituție și de art. 6 parag. 3 lit. b) din Convenția pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale, pe de o parte, și încalcă dispozițiile constituționale ale art. 124 privind înfăptuirea justiției, pe de altă parte. Prin urmare, nedepunerea propunerii de prelungire a arestării preventive cu cel puțin 5 zile înainte de expirarea duratei arestării preventive atrage incidența normelor procesual penale ale art. 268 alin. (1) C.proc.pen., sancțiunea fiind decăderea procurorului din exercițiul dreptului de a depune propunerea de prelungire a duratei arestului preventiv și nulitatea actului făcut peste termen [Decizia Curții Constituționale nr. 336 din 30 aprilie 2015 (M.Of. nr. 342 din 19 mai 2015)].

vătămate ori încearcă să se înțeleagă cu aceasta. Arestarea preventivă mai poate fi dispusă în cazul în care există suspiciunea rezonabilă că inculpatul, după punerea în mișcare a acțiunii penale împotriva sa a săvârșit cu intenție o nouă infracțiune, sau pregătește săvârșirea unei alte infracțiuni.

Durata arestării preventive dispuse în cursul urmăririi penale este de cel mult 30 de zile, 29
iar arestarea se poate prelungi cu câte cel mult 30 de zile, fără ca durata totală să depășească 180 de zile. Constituția prevede în art. 23 alin. (6) că în faza de judecată instanța este obligată, în condițiile legii, să verifice periodic, și nu mai târziu de 60 de zile, legalitatea și temeinicia arestării preventive și să dispună, de îndată, punerea în libertate a inculpatului, dacă temeiurile care au determinat arestarea preventivă au încetat sau dacă instanța constată că nu există temeiuri noi care să justifice menținerea privării de libertate. Tot ca o măsură de protecție a siguranței persoanei, Constituția prevede în art. 23 alin. (8) că celui reținut sau arestat preventiv i se aduce la cunoștință, în limba pe care o înțelege, motivele reținerii sau, după caz, ale arestării preventive. În cazul învinuirii unei persoane, acesteia i se aduc la cunoștință, în cel mai scurt timp și în prezența unui avocat ales sau numit din oficiu, motivele pentru care este învinuită. Legiuitorul constituant a introdus în textul art. 23 o dispoziție potrivit căreia persoana arestată preventiv poate să ceară punerea sa în libertate provizorie, sub control judiciar sau pe cauțiune, acestea fiind tot măsuri preventive.

§4. Constituționalizarea prezumției de nevinovăție[1)]

Potrivit unuia dintre principiile fundamentale ale dreptului, răspunderea juridică a per- 30
soanei fizice este asumată numai în cazul constatării vinovăției celui care, cu intenție sau din culpă, a încălcat o normă juridică. Este aproape un nonsens să se susțină că într-o societate care este întemeiată pe respectarea drepturilor omului, a personalității și demnității ființei umane, există răspundere juridică în lipsa vinovăției[2)]. Din perspectiva

[1)] Prezumția de nevinovăție este o instituție juridică ale cărei explicații țin mai mult de raționamentul filozofic decât de construcția juridică în sine. Recunoașterea prezumției de nevinovăție și acceptarea ei ca atare de organele judiciare ale statului au putut fi posibile pe măsură ce principiul libertății individuale a persoanei umane fost receptat de o manieră generală la nivel societal. În Europa, principiul prezumției de nevinovăție a fost consacrat în Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului din 1789. Art. 9 din declarație statua că „Orice om este presupus inocent, până în momentul în care a fost declarat vinovat; dacă se consideră indispensabil a-l aresta, orice act de constrângere în afara celor necesare pentru reținerea lui trebuie să fie aspru pedepsit de lege". Principiul înscris în declarație a fost apoi larg extins în legislația penală a statelor, iar Adunarea generală a ONU l-a consacrat în art. 11 parag. 1 („Orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal în cursul unui proces public în cadrul căruia i s-au adus toate garanțiile necesare apărării sale"). Art. 14 parag. 2 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice prevede că: „Orice persoană acuzată de comiterea unei infracțiuni penale este prezumată a fi nevinovată cât timp culpabilitatea sa nu a fost stabilită în mod legal". Principiul prezumției de nevinovăție este consacrat și în Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale (art. 6 parag. 2), precum și în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene. CEDO a creat o bogată jurisprudență europeană în materie de recunoaștere și aplicare a acestei prezumții.

[2)] Prezumția de nevinovăție are vocația unui drept natural, inerent ființei umane, căruia îi corespunde două categorii de obligații în sarcina statului: a) organele judiciare trebuie să dovedească cu

teoriei generale a dreptului și mulțumindu-ne cu o definiție simplă prin claritatea ei, vinovăția este atitudinea psihică a celui care comite o faptă ilicită față de fapta sa și față de consecințele acesteia[1]. Se spune în termeni juridici generali, că faptele ilicite, indiferent de natura acestora, se săvârșesc cu intenție sau din culpă. Nu vom aprofunda în cuprinsul acestui comentariu întreaga problematică a vinovăției și nici a formelor în care se poate concretiza intenția și culpa ca elemente ale vinovăției. Fiecărei ramuri a sistemului de drept îi corespunde o anumită accepțiune a noțiunii de vinovăție: intenția sau culpa. Codul civil în vigoare reglementează problematica generală a vinovăției în art. 16. Legiuitorul civil prevede în primul alineat al art. 16 că: „Dacă prin lege nu se prevede altfel, persoana răspunde numai pentru faptele sale săvârșite cu intenție sau din culpă". Codul definește mai departe intenția și culpa[2]. Un text aplicativ al art. 16 C.civ., este art. 1547 din același Cod, potrivit căruia, „debitorul este ținut să repare prejudiciul cauzat cu intenție sau din culpă. Este vorba aici de o răspundere contractuală iar cauzarea prejudiciului cu intenție, are valoarea unei rele-credințe de care se face vinovat debitorul[3].

31 La rândul său, Codul penal prevede în art. 16 alin. (1) că „fapta constituie infracțiune numai dacă a fost săvârșită cu forma de vinovăție cerută de legea penală". În alin. (2), același articol prevede că „Vinovăție există când fapta este comisă cu intenție, din culpă sau cu intenție depășită"[4]. Codul de procedură penală prevede în art. 4 alin. (1) că „Orice persoană este considerată nevinovată până la stabilirea vinovăției sale printr-o hotărâre

---

probe temeinice vinovăția unei persoane; b) statul trebuie să-i apere prestigiul persoanei împotriva căreia s-a pornit o acțiune penală, astfel încât probitatea acestuia să nu fie afectată de cercetarea penală și de procedura de judecată. Prezumția de nevinovăție trebuie respectată nu numai de judecătorul care judecă în cauza ce i-a fost dedusă, ci și de organele de poliție și de procuror. Și organismele societății civile sunt ținute să respecte norma cuprinsă în art. 23 alin. (11) din Constituție, ca și toate celelalte subiecte de drept. În practica socială apar numeroase aspecte când publicitatea în jurul unor anchete sau procese afectează imaginea persoanelor implicate, despre care se afirmă că ar fi săvârșit o infracțiune. În media apar frecvent date din dosarele de cercetare penală ale unor persoane publice, aspect care se explică prin satisfacerea interesului public. Este însă o cerință elementară ca astfel de informații „scurse" din dosarele aflate pe rolul Ministerului Public să nu propage ideea că persoana vizată ar fi considerată de procuror, ca vinovată.

[1] *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 244.

[2] În art. 16 alin. (2) se prevede că: „Fapta este săvârșită cu intenție când autorul prevede rezultatul faptei sale și fie urmărește producerea lui prin intermediul faptei, fie, deși nu îl urmărește, acceptă producerea acestui rezultat". Alin. (3) al aceluiași articol prevede că „Fapta este săvârșită din culpă când autorul fie prevede rezultatul faptei sale, dar nu îl acceptă, socotind fără temei că nu se va produce, fie nu prevede rezultatul faptei, deși trebuia să îl prevadă. Culpa este gravă atunci când autorul a acționat cu o neglijență sau imprudență pe care nici persoana cea mai lipsită de dibăcie nu ar fi manifestat-o față de propriile interese".

[3] Codul civil reglementează în art. 1548 o prezumție de culpă în sarcina debitorului unei obligații contractuale prin simplul fapt al neexecutării obligațiilor sale.

[4] Codul penal prevede în art. 16 alin. (3) că: „Fapta este săvârșită cu intenție când făptuitorul: a) prevede rezultatul faptei sale, urmărind producerea lui prin săvârșirea acelei fapte; b) prevede rezultatul faptei sale și, deși nu-l urmărește acceptă posibilitatea producerii lui". În alin. (4) al aceluiași articol se prevede că: „Fapta este săvârșită din culpă, când făptuitorul: a) prevede rezultatul faptei sale, dar nu-l acceptă, socotind fără temei că el nu se va produce. b) nu prevede rezultatul faptei sale, deși trebuia putea să îl prevadă".

penală definitivă". În alin. (2) al același articol se prevede că „după administrarea întregului probatoriu, orice îndoială în formarea convingerii organelor judiciare se interpretează în favoarea suspectului sau inculpatului". Sarcina dovedirii vinovăției unei persoane revine autorităților judiciare competente, potrivit principiului *eius incumbit probatio qui dicit, non qui negat*. Prezumția de nevinovăție este proprie doar procesului penal, neavând nicio legătură cu cauzele de natură civilă, comercială, fiscală sau de contencios administrativ, întrucât este reglementată în legătură cu libertatea individuală a persoanei[1)].

Potrivit art. 5 alin. (1) C.proc.pen., „Organele judiciare au obligația de a asigura, pe 32
bază de probe, aflarea adevărului cu privire la faptele și împrejurările cauzei, precum și cu privire la persoana suspectului sau inculpatului"[2)]. Precizările din art. 4 alin. (2) și din art. 5 alin. (1) C.proc.pen., sunt de mare însemnătate, întrucât în cazul în care organul judiciar nu poate dovedi cu certitudine vinovăția cuiva și rămâne cu îndoiala că persoana anchetată sau, după caz, judecată ar fi vinovată, aceasta nu poate fi pedepsită. Este vorba de principiul *in dubio pro rem*, care are rolul să completeze prezumția de nevinovăție, în sensul că judecătorul își va forma convingerea, în hotărârea pe care o pronunță, în funcție de materialul probator existent la dosar și numai dacă acesta arată fără îndoială că inculpatul este cu adevărat vinovat. Principiul *in dubio pro rem* se explică prin aceea că, în măsura în care dovezile administrate pentru susținerea vinovăției celui acuzat conțin informații îndoielnice tocmai cu privire la vinovăția făptuitorului în legătura cu fapta imputată, autoritățile judecătorești penale nu își pot forma o convingere care să se constituie într-o certitudine și, de aceea, ele trebuie să concluzioneze în sensul nevinovăției acuzatului și să îl achite[3)]. În doctrina de specialitate s-a precizat că există îndoială doar atunci când din coroborarea tuturor probelor nu se poate reține cu certitudine nici vinovăția și nici nevinovăția celui în cauză[4)]. Ca urmare a acestui principiu, Codul de procedură penală prevede în art. 396 alin. (2) că hotărârea de condamnare „se pronunță dacă instanța constată, dincolo de orice îndoială rezonabilă, că fapta există, constituie infracțiune și a fost săvârșită de inculpat".

Același Cod stabilește în art. 99 alin. (2) că „suspectul sau inculpatul beneficiază de 33
prezumția de nevinovăție, nefiind obligat să își dovedească nevinovăția, și are dreptul de a nu contribui la propria acuzare". Codul de procedură penală mai prevede, în art. 83 lit. d) dreptul inculpatului de a propune administrarea de probe în condițiile prevăzute de lege, de a ridica excepții și de a pune concluzii.

Din punct de vedere al teoriei dreptului penal, vinovăția presupune, de regulă, împletirea 34
factorului volitiv (voința de a încălca legea penală, de a comite o infracțiune) cu factorul

---

[1)] Decizia Curții Constituționale nr. 208 din 15 februarie 2011 (M.Of. nr. 218 din 30 martie 2011).

[2)] Potrivit art. 5 alin. (2) C.proc.pen., organele de urmărire penală au obligația de a strânge și de a administra probe atât în favoarea, cât și în defavoarea suspectului sau inculpatului. Respingerea sau neconsemnarea cu rea-credință a probelor propuse în favoarea suspectului sau inculpatului se sancționează conform dispozițiilor prezentului cod.

[3)] *C. Ghigheci*, Principiile și limitele aplicării legii procesuale penale, în *N. Volonciu, A.S. Uzlău*, Noul Cod de procedură penală, Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 14.

[4)] *Gh. Mateuț*, Tratat de procedură penală. Partea generală, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 167-168.

intelectual (autorul infracțiunii să aibă reprezentarea consecințelor faptei sale penale și să le accepte ca finalitate a actului infracțional)[1].

35 Dacă vinovăția stă la baza răspunderii juridice, este normal ca aceasta să fie dovedită în fiecare caz în parte de agentul statului care are competență și instrumentele necesare pentru a o proba și susține în fața judecătorului, care o constată și pedepsește pe făptuitor. Tot astfel este firesc ca nicio persoană să nu răspundă juridic, dacă vinovăția sa nu a fost constatată de o factură ce nu poate fi tăgăduită. Sarcina dovedirii vinovăției unei persoane devine operabilă din punct de vedere procedural, atunci când agentul statului este sesizat în mod concret sau se autosesizează în legătură cu încălcarea unei dispoziții legale de către o persoană determinată. Cu alte cuvinte, momentul în care prezumția devine operabilă și poate fi invocată, este cel al punerii în mișcare a acțiunii penale. De această prezumție (relativă) se bucură persoana în privința căreia s-a pornit urmărirea penală sau care se află chiar în faza de judecată. Până la constatarea prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, a vinovăției sale, persoana inculpată este socotită nevinovată[2]. Faptul că o persoană urmărită penal sau care se află în faza judecății, beneficiază de această prezumție, nu înseamnă că împotriva ei nu pot fi luate toate măsurile procesuale, inclusiv, arestarea preventivă.

36 Problema care se pune în acest caz este cea a naturii juridice a prezumției de nevinovăție. Din punct de vedere al conținutului său juridic, această prezumție este un drept fundamental al omului, de vreme ce este consacrată și garantată prin normă constituțională, ca o garanție a libertății sale individuale. Dreptului persoanei de a fi considerată nevinovată, îi incumbă statului obligația de a-i dovedi vinovăția, în caz contrar, aceasta fiind considerată în raporturile sale cu semenii săi și cu societatea în care trăiește ca fiind nevinovată.

37 Cum acest drept aparține fără distincție oricărei persoane, apreciem că din punct de vedere al naturii sale juridice, prezumția de nevinovăție face parte din categoria drepturilor civile nepatrimoniale, alături de alte asemenea drepturi, a căror menire constă în forjarea unui statut social al individului, bazat pe respectarea demnității și a personalității acestuia[3].

38 Învinovățirea gratuită a unei persoane, prezentarea ei ca un infractor înainte ca vinovăția sa să fie constatată de judecător îi afectează imaginea, viața privată, îi poate produce daune materiale grave și traume psihice, ale căror urmări pot fi imprevizibile. Urmărirea penală și judecarea unui individ ca spectacol media înjosește ființa umană. Potrivit acestui principiu, autoritățile represive ale statului nu au dreptul să se refere la o persoană, supusă unei proceduri judiciare, ca fiind vinovată, înainte ca vinovăția acesteia

---

[1] A se vedea *I. Tanoviceanu*, Tratat de drept și procedură penală, vol. I, Tip. „Curierul Judiciar", București, 1924, p. 629.

[2] Pot fi situații în care, concomitent cu stabilirea certă a vinovăției penale a unei persoane, să intervină încetarea acțiunii penale și chiar, a procesului. Ne referim, între altele, la amnistie, prescrierea faptelor pentru care o persoană este cercetată sau judecată penal. În astfel de situații, prezumția de nevinovăție nu mai are substanță. Prezumția de nevinovăție mai este înlăturată chiar de hotărârea judecătorească de condamnare a inculpatului pentru o faptă penală, în momentul când aceasta rămâne definitivă, în condițiile stabilite în Codul de procedură penală (a se vedea *G.Gr. Theodoru*, op. cit., p. 79).

[3] Prezumția de vinovăție (presomption d'innocence) a fost introdusă ca normă juridică în Codul civil francez prin Legea nr. 93-2 din 4 ianuarie 1993 (a se vedea, *J. Robert*, Droits de l'homme et libertés fondamentales, Montchrestien, Paris, 1993, p. 242).

să fie constatată de o instanță judecătorească printr-o hotărâre rămasă definitivă. Aceeași interdicție revine și mijloacelor de presă și, în general, oricărei alte entități statale sau ale societății civile.

Prezumția de nevinovăție este inerentă ființei umane. Suntem în prezența unui drept al 39
cărui exercițiu nu poate fi limitat sau restrâns. Dacă nu ar exista prezumția de nevinovăție a unei persoane, aceasta ar avea de suferit în situația în care împotriva sa s-ar declanșa o procedură de urmărire penală, întrucât ar fi expusă disprețului semenilor săi, imaginea sa publică ar fi deteriorată. Demnitatea persoanei ar avea de suferit în cazul în care prezumția sa de nevinovăție nu ar fi consacrată prin normă juridică.

§5. Legalitatea incriminării în materie penală și principiul legalității procesului penal

Principiile directoare ale politicii penale a statului și, pe un plan mai îngust, cele 40
ale procesului penal, au o importanță esențială pentru societate, întrucât, astfel, statul: orientează politica normativă a Guvernului și procesul legislativ din cadrul Parlamentului, organizează activitatea instanțelor judecătorești, stabilește competența organelor de urmărire penală, instituie instrumentele procedurale de apărare a celor aflați în cercetare penală, toate acestea fiind subsumate unor obiective mai generale de sancționare a faptelor grave de pericol social și de asigurare a dreptului constituțional al cetățenilor de acces la justiție și a dreptului la apărare. Art. 23 alin. (12) din Constituție prevede în acest sens că „nicio pedeapsă nu poate fi stabilită sau aplicată decât în condițiile și în temeiul legii". Există un principiu penal clasic, potrivit căruia nu există infracțiune dacă aceasta nu este prevăzută expres într-un text de lege. Aceeași lege va stabili și pedeapsa aplicabilă celor care ar săvârși o astfel de faptă penală. Acest principiu garantează pe un plan mai general siguranța individului în societate că nu va fi pedepsit pentru o faptă care nu este prevăzută în legislația penală ca întrunind conținutul și pericolul social ale unei infracțiuni. Principiul în sine este tot atât de vechi cât de veche este civilizația umană în determinările ei de organizare politică. În forma modernă, principiul legalității incriminării și al pedepselor a fost revigorat ideologic de Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului, care în art. 7 prevede că „nici un om nu poate fi acuzat, arestat, nici deținut decât în cazurile stabilite prin lege și după formele prescrise de ea".

Principiul legalității incriminării în materie penală înseamnă, cu alte cuvinte, obligația 41
legiuitorului, ca în funcție de politica penală a statului să stabilească faptele sociale care prezintă un anumit pericol pentru societate și pedepsele care pot fi aplicate în funcție de gradul de vinovăție al infractorilor care săvârșesc faptele respective. Principiul legalității incriminării decurge dintr-un principiu mult mai general și care configurează caracterul democratic al statului român și îi condiționează calitatea sa ca stat de drept. Ne referim la principiul consacrat în art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit căruia statul român este stat de drept. Într-un asemenea stat, autoritățile publice aflate în slujba cetățeanului, deoarece s-au forjat în temeiul consimțământului acestuia, sunt obligate în virtutea principiului enunțat să stabilească prin lege infracțiunile și pedepsele corespunzătoare[1]. Adagiul roman potrivit căruia *„nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege"* reprezintă substanța

[1] În același sens, a se vedea *G.Gr. Theodoru*, op. cit., p. 62-63.

concepției penale a Adunării Constituante, consacrate în conținutul art. 23 alin. (12) din Constituție. Atât legislația penală, cât și cea procesual penală sunt construite pe baza acestui adagiu, care poate fi dezvoltat și valorificat la nivelul fiecărei norme care reglementează domeniul înfăptuirii justiției[1]. Cum stabilirea legală a pedepsei este ultimul act procedural îndeplinit de instanța de judecată, în urma examinării și „cântăririi" tuturor probelor și, în primul rând, a vinovăției infractorului, cele două adagii se topesc într-o altă maximă a raționamentului filozofico-juridic de sorginte latină: *„nulla justitia sine lege"*. Amintim aici că potrivit art. 124 alin. (1) din Constituție, „Justiția se înfăptuiește în numele legii". Legalitatea procesului penal este consacrată și în art. 2 C.proc.pen.[2]. Legat de această problemă, profesorul Grigore Theodoru a invocat în tratatul său de procedură penală, una dintre opiniile cu vocație axiologică de principiu, exprimate de un alt procedurist penal, profesorul Traian Pop, care în lucrarea sa *Drept procesual penal* apărută cu circa 70 de ani în urmă scria că Ministerul Public are obligația de a acționa împotriva infractorilor ori de câte ori sunt îndeplinite condițiile prevăzute de lege, fără a se lua în considerare vreo oportunitate de ordin politic sau social[3].

42 Principiul legalității aplicat pe parcursul întregului proces penal este mult mai vast și face obiectul altor comentarii constituționale.

43 Ultima idee transmisă de Adunarea Constituantă în finalul art. 23 face legătura între caracterul penal al infracțiunilor și caracterul pedepselor privative de libertate stabilite de legiuitor în cazul în care o persoană săvârșește o astfel de faptă. Potrivit voinței legiuitorilor constituanți, sancțiunea privativă de libertate nu poate fi decât de natură penală.

Art. 24. Dreptul la apărare

(1) Dreptul la apărare este garantat.

(2) În tot cursul procesului, părțile au dreptul să fie asistate de un avocat, ales sau numit din oficiu.

Lucrări de referință: *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 556-561; *D. Bogdan, M. Selejan* (coord.), Drepturi și libertăți fundamentale în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Ed. All Beck, București, 2005, p. 280-289; *P. Buneci* (coord.), Noul Cod de procedură penală. Note. Corelații. Explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2014; *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 27; *D.-L. Băldean*, Ajutorul public judiciar în materie civilă (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2008), Ed. Universul Juridic, București, 2010; *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic și practic de procedură civilă. Vol. I. Teoria generală, Ed. Național, București, 1996, p. 127-130; *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 420-430; *A. Crișu*, Drept procesual penal, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 72-75 și 125-126; *G. Coca*, Procedura penală, Ed. Universul Juridic, București, p. 40-44; *Colectiv*, Dicționar de drepturile omului, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 221-240; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale

---

[1] Art. 16 alin. (1) lit. b) C.proc.pen. prevede în acest sens că acțiunea penală nu poate fi pusă în mișcare, iar când a fost pusă în mișcare nu mai poate fi exercitată dacă fapta nu este prevăzută de legea penală.

[2] Textul din Cod prevede că „procesul penal se desfășoară potrivit dispozițiilor prevăzute de lege".

[3] A se vedea *G.Gr. Theodoru*, op. cit., p. 63. A se vedea și *I. Neagu, M. Damaschin*, op. cit., p. 62; *Gh. Mateuț*, op. cit., p. 152-154.

în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 496-497; *I. Deleanu*, Tratat de procedură civilă, vol. I, Ed. Wolters Kluwer, București, 2010, p. 382-385; *M. Fodor*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 106-109; *G.C. Frențiu, D.-L. Băldean*, Noul Cod de procedură civilă, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 19-20; *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 65-67; *Gh. Mateuț*, Tratat de procedură penală. Partea generală, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 216-233; *I. Neagu*, Tratat de procedură penală, Ed. Pro, București, 1997, p. 57-64; *I. Neagu, M. Damaschin*, Tratat de procedură penală, Partea generală, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 100-108.

Studii de specialitate: *I. Deleanu*, Accesul liber la justiție sau dreptul la un recurs efectiv, în Curierul Judiciar nr. 11/2006; *I. Grigorie*, Restrângerea exercițiului dreptului la apărare. Dreptul de acces la dosarul de urmărire penală, în Pandectele Române nr. 10/2011; *C. Ionescu*, Unele considerații pe marginea dreptului la apărare consacrat în art. 24 din Constituția României, republicată, în Dreptul nr. 5/2016; *C. Roșu*, Strămutarea în procesul civil, în Curierul Judiciar nr. 1/2015; *C. Roșu*, Previzibilitatea admiterii unei excepții de neconstituționalitate: încuviințarea executării silite potrivit Legii nr. 138/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe, în Dreptul nr. 5/2016; *A.Șt. Tulbure*, Discuție în legătură cu diferențierea ce trebuie făcută între dreptul la apărare și reprezentarea inculpatului în procesul penal, în Dreptul nr. 11/2001; *M. Vrabie*, Respectarea dreptului la apărare ca principiu general al dreptului Uniunii Europene de către autoritățile administrative ale statelor membre, în Revista de Drept European nr. 3/2016.

Corelații legislative: Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată (M.Of. nr. 98 din 7 februarie 2011); O.U.G. nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă (M.Of. nr. 327 din 25 aprilie 2008); O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele de timbru (M.Of. nr. 392 din 29 iunie 2013); Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată (M.Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005); art. 10, art. 89-96 C.proc.pen.; art. 6 CEDO; art. 48 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Conceptul și conținutul dreptului la apărare 337
§2. Constituționalizarea garantării dreptului la apărare 341
§3. Garanțiile procesuale ale dreptului la apărare 342
§4. Rolul și poziția avocatului în procesul penal 345

§1. Conceptul și conținutul dreptului la apărare

Una dintre tezele proiectului de Constituție pentru Titlul II al acesteia, consacrat drep- 1
turilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, a prevăzut că „dreptul la apărare este inviolabil"[1]. O altă teză din același Titlu a statuat că „orice persoană are dreptul de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor și libertăților sale"[2]. Tezele pentru proiectul de Constituție au prevăzut, de asemenea, că „celui reținut sau celui arestat trebuie să i se aducă, de îndată, la cunoștință, în limba pe care o înțelege, motivele reținerii sau ale arestării, iar în cel mai scurt termen, învinuirile ce i se impută și faptul că are dreptul de a fi asistat de un apărător"[3]. De altfel, o suită de teze pentru Titlul II al

[1] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 192.

[2] Idem, p. 191.

[3] Ibidem.

proiectului de Constituție au reafirmat în forma enunțurilor constituționale angajamentele anterioare făcute de statul român că „dispozițiile constituționale privitoare la drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele, cu tratatele și cu acordurile internaționale la care România este parte"[1]. În fața acestor angajamente, Adunarea Constituantă a prevăzut în art. 24 alin. (1) din textul Constituției adoptat în 1991 că „dreptul la apărare este garantat" Constituția a prevăzut, totodată, că în tot cursul procesului, părțile au dreptul să fie asistate de un avocat, ales sau numit din oficiu.

2 Adunarea Constituantă nu a făcut o operă de inovare normativă de rang constituțional, prevăzând în textul Constituției din 1991 că dreptul la apărare este garantat. Și art. 31 din Constituția adoptată la 21 august 1965 prevăzuse că „dreptul la apărare este garantat în tot cursul procesului". Distincția dintre cele două enunțuri constituționale urma să fie făcută în legislația procesuală adoptată de noul Parlament și, îndeosebi, în jurisprudența noilor instanțelor judecătorești.

3 Dreptul la apărare este un drept universal, consacrat în cele mai importante documente internaționale care au consfințit, după încheierea celui de-al doilea război mondial, suita de drepturi și libertăți inerente ființei umane și esențiale pentru respectarea demnității sale. Nu există drept la apărare dacă nu ar exista în mod corelativ dreptul oricărei persoane de a se adresa justiției, cerându-i acesteia să-i facă dreptate într-un raport juridic în care o altă persoană i-a încălcat drepturi determinate și interese legitime. Același drept de acuzare îl are și societatea, statul, când o persoană încalcă valori sociale ocrotite de legea penală. Există astfel, o conexiune procedurală între apărare și acuzare. Dreptul constituțional la apărare nu poate fi garantat în absența unei acuzații, a unei învinuiri și, respectiv a unui proces penal. Aceasta este concluzia care poate fi desprinsă din jurisprudența instanței de contencios constituțional din România. Nu poate fi invocat dreptul la apărare în absența acuzării. De aceea este necesar să se cunoască care este momentul acuzării. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis că dreptul la apărare, în sensul art. 24 din Legea fundamentală, nu se poate asigura în afara procesului penal, înainte de începerea urmăririi penale, când făptuitorul nu are calitatea procesuală de învinuit sau inculpat[2]. Instanța de contencios constituțional a mai precizat că momentul în care începe urmărirea penală constituie începutul procesului penal, cu excepția proceselor penale în care plângerea penală declanșează procesul penal și în care nu există faza urmăririi penale. Efectuarea de către organele de urmărire penală a unor acte premergătoare, anterioare începerii urmăririi penale, în vederea strângerii datelor necesare declanșării procesului, nu reprezintă momentul începerii procesului penal și se efectuează tocmai pentru a se constata dacă sunt sau nu temeiuri pentru începerea procesului penal[3]. În afară de această justificare tradițională a reglementării și ocrotirii de către stat a dreptului la apărare, garantarea acestuia într-o societate democratică este și o cerință a respectării unui proces echitabil, în care părțile (reclamant și reclamat) trebuie să beneficieze de condiții egale pentru susținerea propriilor pretenții și, respectiv, apărări. Cu alte cuvinte, orice persoană

[1] Ibidem.

[2] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 141 din 5 octombrie 1999 (M.Of. nr. 585 din 30 noiembrie 1999).

[3] Idem.

acuzată are dreptul să se apere şi să probeze în faţa judecătorului, inconsistenţa probelor aduse de acuzator împotriva sa. **Acuzatul trebuie să aibă dreptul să-şi probeze el însuşi sau prin intermediul unui avocat sau a altui apărător, nevinovăţia.** Aceasta este filozofia art. 6 parag. 3 lit. c) din Convenţia europeană a drepturilor omului. Aşa cum s-a precizat şi în literatura de specialitate, acest text al Convenţiei garantează oricărui acuzat posibilitatea de a se apăra de acuzaţia ce i se aduce, în trei modalităţi, ele constituind tot atâtea drepturi ale acestuia:

a) acuzatul se poate apăra singur;

b) acuzatul poate fi asistat de un apărător;

c) în anumite condiţii, persoana acuzată poate fi asistată gratuit de un apărător desemnat din oficiu[1)].

În principiu, acuzatul este liber să opteze pentru oricare dintre cele trei drepturi. Un 4
text din aceeaşi Convenţie, dar mai general decât cel înscris în art. 6 parag. 3, lit. c), este lit. b) de la parag. 3 al art. 6. Acest text precizează că orice acuzat are, în special, dreptul „să dispună de timpul şi de înlesnirile necesare pregătirii apărării sale". Generalitatea acestui text face ca aplicarea lui să fie posibilă şi, deci, dreptul să poată fi invocat nu numai în faza judecării procesului penal, dar şi pe parcursul fazei de urmărire. În jurisprudenţa CEDO, s-a reţinut că dreptul la asistenţă juridică există în materie penală încă de la stadiul anchetei preliminare efectuate de poliţie[2)].

În doctrina de specialitate s-a subliniat că dreptul la apărare este un drept fundamental al 5
cetăţenilor, de tradiţie în istoria instituţiei drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti. Constituţia îl reglementează distinct, deoarece, deşi este în strânsă legătură îndeosebi cu libertatea individuală şi cu siguranţa persoanei, el reprezintă egal interes pentru întreaga activitate judiciară, atât pentru cauzele penale, cât şi pentru cauzele de altă natură[3)]. Dreptul la apărare şi-a găsit consacrarea în primul rând la nivel internaţional[4)]. Se poate spune că dreptul la

---

[1)] A se vedea *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, Vol. I. Drepturi şi libertăţi, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2005, p. 556-557.

[2)] *R. Chiriţă*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentarii şi explicaţi, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 425.

[3)] *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 183.

[4)] Declaraţia Universală a Drepturilor Omului adoptată de Adunarea Generală a ONU la 10 decembrie 1948 prevede în art. 11 pct. 1 că „orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când vinovăţia sa va fi dovedită în mod legal în cursul unui proces public în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanţiile necesare apărării sale". Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice prevede în art. 14 pct. 3 că orice persoană acuzată de comiterea unei infracţiuni penale, are dreptul în condiţii de deplină egalitate la anumite garanţii procesuale, între care: „să dispună de timpul şi de înlesnirile necesare pregătirii apărării sale şi să comunice cu apărătorul pe care şi-l alege" şi "să fie prezentă la proces şi să se apere ea însăşi sau să aibă asistenţa unui apărător ales de ea; dacă nu are apărător, să fie informată despre dreptul de a-l avea şi, ori de câte ori interesul justiţiei o cere, să i se atribuie un apărător din oficiu, fără plată dacă ea nu are mijloace pentru a-l plăti. Convenţia europeană a drepturilor omului prevede în art. 6 parag. 3 lit. b) că orice acuzat are, în special, dreptul să dispună de timpul şi de înlesnirile necesare pregătirii apărării sale. Aceeaşi Convenţie prevede în art. 6 parag. 3 lit. c) că orice acuzat are, în special, dreptul „să se apere el însuşi sau să fie asistat de un apărător ales de el şi, dacă nu dispune de mijloacele necesare pentru a plăti un apărător, să poată fi asistat în mod gratuit de un avocat din oficiu, atunci când interesele

apărare interesează nu numai părțile aflate într-un proces penal, civil sau de altă natură, dar și societatea în ansamblul ei. Acesta este și motivul pentru care dreptul la apărare este consacrat prin norme de rang constituțional și transpus în legislația procesuală[1)].

6 S-a susținut în literatura de specialitate că într-o accepțiune largă, dreptul la apărare cuprinde totalitatea drepturilor și regulilor procedurale care oferă persoanei posibilitatea de a se apăra împotriva acuzațiilor ce i se aduc, să conteste învinuirile, să scoată la iveală nevinovăția sa[2)]. În această accepțiune doctrinară, dreptul la apărare se extinde și la procesele de natură civilă. Aceeași autori arată că în accepția sa restrânsă, dreptul la apărare cuprinde doar posibilitatea folosirii unui avocat[3)]. Un alt autor precizează că dreptul la apărare semnifică, în sensul său cel mai larg comprehensibil, ansamblul mijloacelor procesuale de care dispune o parte în procesul civil pentru a-și ocroti sau realiza propriile drepturi sau interese legitime[4)]. Același autor arată că dreptul la apărare nu este doar o simplă prerogativă indusă. El este un drept fundamental distinct, care induce la rându-i multiple exigențe pentru un proces echitabil și un drept autonom european, derivat din sistemul de exigențe prevăzute de art. 6 parag. 1 din Convenția europeană[5)].

7 Din redactarea art. 24 din Constituție, rezultă că dreptul la apărare se exercită pe întreg parcursul procesului, indiferent care ar fi natura litigiului judecat de instanța de judecată, fie direct de oricare parte aflată în litigiu, fie de un apărător ales de aceasta sau numit din oficiu[6)]. Preocupările doctrinare pentru definirea dreptului la apărare sunt numeroase. Astfel, într-o altă opinie se menționează că dreptul la apărare constă în totalitatea prerogativelor, facilităților și posibilităților pe care, potrivit legii, le au părțile și subiecții procesuali principali pentru apărarea intereselor lor[7)]. Alți autori susțin că în sens material, dreptul la apărare desemnează ansamblul drepturilor și garanțiilor procesuale instituite de lege pentru a da posibilitate părților să-și apere interesele (să formuleze cereri, să ia cunoștință de actele aflate la dosar, să propună probe, să invoce excepții, să pună concluzii, să exercite căi de atac etc.). În doctrina de specialitate s-a susținut că dreptul la apărare, în sens material se realizează și prin modul de organizare a sistemului judiciar, inclusiv a structurii controlului hotărârilor judecătorești netemeinice și nelegale[8)]. În sens formal, dreptul la apărare desemnează dreptul părților aflate în proces de a-și angaja un apărător[9)]. Din perspectiva dreptului procesual civil, s-a precizat că principiul dreptului la apărare se materializează în mai multe ipoteze, și anume:

---

justiției o cer". Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene stabilește în art. 48 alin. (2) că „oricărei persoane acuzate îi este garantată respectarea dreptului la apărare".

[1)] În același sens, *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 67.

[2)] *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, op. cit., p. 183.

[3)] Ibidem.

[4)] *I. Deleanu*, Tratat de procedură civilă, vol. I, Ed. Wolters Kluwer, București, 2010, p. 382.

[5)] Ibidem.

[6)] În același sens, *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 496.

[7)] *P. Buneci* (coord.), Noul Cod de procedură penală. Note. Corelații. Explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 14.

[8)] *I. Leș*, op. cit., p. 66.

[9)] *M. Fodor*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București, p. 2014, p. 107.

a) dreptul părţilor de a fi reprezentate sau, după caz, asistate, în condiţiile legii, în tot cursul procesului;

b) dreptul părţilor de a participa la toate fazele de desfăşurare a procesului, complementar dispoziţiilor art. 14 C.proc.civ., care reglementează principiul contradictorialităţii;

c) dreptul părţilor de a lua cunoştinţă de cuprinsul dosarului, de a propune probe, de a-şi face apărări, de a-şi prezenta susţinerile în scris şi oral, în condiţiile prevăzute de lege:

d) dreptul părţilor la exerciţiul căilor legale de atac, în condiţiile prevăzute de lege[1].

Art. 192 alin. (1) C.proc.civ. prevede că „pentru apărarea drepturilor şi intereselor sale 8
legitime, orice persoană se poate adresa justiţiei prin sesizarea instanţei competente cu o cerere de chemare în judecată. În cazurile anume prevăzute de lege, sesizarea poate fi făcută şi de alte persoane sau organe".

§2. Constituţionalizarea garantării dreptului la apărare

Adunarea Constituantă nu s-a limitat la simpla enunţare a dreptului la apărare în 9
textul Legii fundamentale şi nici nu avea cum, de vreme ce tezele pentru proiectul de Constituţie au conturat o adevărată ideologie a acestui drept constituţional, prin raportarea sa la documentele universale în materie. Ca atare, dreptul la apărare este garantat constituţional şi legal prin modul cum sunt organizate şi funcţionează instanţele judecătoreşti, precum şi prin dispoziţiile procedurale prevăzute în lege şi prin asistenţa judiciară[2]. Modul de reglementare şi garantare la nivel naţional a dreptului la apărare arată şi compatibilitatea ordinii juridice interne, raportată la dreptul respectiv, cu documente internaţionale, care de altfel se impun legiuitorului român, în măsura în care acestea sunt ratificate de statul român.

Constituţionalizarea garantării dreptului la apărare obligă Parlamentul să adopte o 10
legislaţie procesuală în materie penală şi civilă corespunzătoare nu numai literei textului constituţional, ci şi spiritului acestuia. Pe de altă parte, Parlamentului şi Guvernului le este interzis să adopte acte normative care să îngrădească garanţiile procesuale deja stabilite prin normă constituţională. Efectul de constituţionalizare a dreptului procesual la apărare nu se limitează însă la consacrarea normativă a acestui drept într-o normă de rang constituţional, cu obligaţiile corelative de legiferare ale Parlamentului, ci cuprinde, totodată, aplicarea general obligatorie a deciziilor pronunţate de Curtea Constituţională.

În general, cele mai importante norme procesuale în materie penală şi civilă au 11
intrat, odată cu adoptarea şi aplicarea Constituţiei din 1991, într-un susţinut proces de constituţionalizare, cu efecte pozitive asupra eficienţei actului de justiţie. Prin efectul de constituţionalizare, normele procesuale devin drepturi fundamentale ale cetăţenilor, iar acestea la rândul lor, structurează, direct sau indirect, toate celelalte drepturi procesuale[3]. Unul dintre efectele practice imediate ale constituţionalizării dreptului la apărare, precum şi a altor drepturi procesuale în materie penală şi civilă, este dreptul de sesizare a Curţii Constituţionale cu obiecţii de neconstituţionalitate a unor dispoziţii cuprinse în legi sau ordonanţe ale Guvernului care încalcă sau nesocotesc conţinutul constituţional

[1] *G.C. Frenţiu, D.-L. Băldean*, Noul Cod de procedură civilă, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2013, p. 20.

[2] *I. Deleanu*, op. cit., p. 496.

[3] *I. Deleanu*, Tratat de procedură civilă, vol. I, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2010, p. 74.

al reglementărilor normative respective. Instanța de contencios constituțional va putea să constate inconsistența constituțională a dispozițiilor legale care nu respectă dreptul constituțional la apărare.

§3. Garanțiile procesuale ale dreptului la apărare

12 Sunt multiple garanții procesuale ale dreptului la apărare nu numai în Codul de procedură penală, ci și în Codul de procedură civilă. Multe dintre atributele organizării și funcționării instanțelor judecătorești sunt tot atâtea garanții ale dreptului procesual la apărare. Avem aici în vedere legalitatea, rolul activ al instanței, egalitatea armelor, principiul contradictorialității, căile de atac etc.[1] Dreptul la apărare guvernează procesul penal și civil în toate fazele de judecată. De aceea este dificil să se enunțe într-un singur comentariu toate garanțiile procesuale ale exercitării acestui drept. Art. 10 alin. (1) C.proc.pen. în vigoare, prevede că părțile și subiecții procesuali principali au dreptul de a se apăra ei înșiși sau de a fi asistați de avocat. Conform legislației procesuale penale, titularii dreptului la apărare sunt părțile (inculpatul, partea civilă și partea civilmente responsabilă), precum și subiecții procesuali principali (suspectul și persoana vătămată)[2]. Codul de procedură penală prevede în același art. 10, că părțile, subiecții procesuali principali și avocatul au dreptul să beneficieze de timpul și înlesnirile necesare pregătirii apărării[3]. Codul garantează, de asemenea, dreptul persoanei suspectate de săvârșirea unei infracțiuni, de a fi informată de îndată și înainte de a fi ascultată, despre fapta pentru care se efectuează urmărirea penală și despre încadrarea juridică a acesteia. În primul rând, inculpatul are dreptul de a fi informat de îndată despre fapta pentru care s-a pus în mișcare acțiunea penală împotriva sa și încadrarea juridică a acesteia. Sintagma „de îndată" utilizată în art. 10 alin. (3) C.proc.pen. are semnificația unei obligații legale a organului judiciar de a aduce fără întârziere la cunoștința persoanei care are calitatea de inculpat, toate elementele de fapt și de drept de care aceasta are nevoia pentru a lua la cunoștință de fapta care i se impută și pentru a-și începe pregătirea apărării. În sensul art. 10 alin. (3) C.proc.pen., aducerea la cunoștință a faptei și a încadrării juridice a faptei imputate persoanei suspecte de săvârșirea unei infracțiuni, trebuie realizată detaliat, precis și complet, cu arătarea exactă a faptelor și a textelor de lege, așa cum sunt reținute în ordonanța de începere a urmăririi penale sau în cea de punere în mișcare a acțiunii penale[4].

13 Intră în conținutul dreptului de apărare și constituie o garanție procesuală a acestuia și obligația organului judiciar, de a pune în vedere suspectului și inculpatului, înainte ca aceștia să fie ascultați, că au dreptul de a nu face nicio declarație. Alineatul final al art. 10 C.proc.pen. stipulează unul dintre principiile de bază ale aplicării dreptului: dreptul de apărare trebuie exercitat cu bună-credință, potrivit scopului pentru care a fost recunoscut de lege. Garanții procesuale privind dreptul la apărare sunt prevăzute și în Codul de

---

[1] Idem, p. 382.

[2] *I. Neagu, M. Damaschin*, Tratat de procedură penală. Partea generală, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 101.

[3] Textul din Cod exprimă cerința formulată de Convenția europeană a drepturilor omului, în art. 6 parag. 3 lit. b), potrivit căruia „orice acuzat are, în special, dreptul să dispună de timpul și de înlesnirile necesare pregătirii apărării sale".

[4] *P. Buneci* (coord.), op. cit., p. 16.

procedură civilă, atât în ceea ce priveşte judecata în fond, cât şi judecata în apel, inclusiv, în faza exercitării căilor extraordinare de atac[1]).

În practica instanţelor de judecată, precum şi în jurisprudenţa Curţii Constituţionale 14
s-a pus problema asistenţei judiciare a părţilor prin avocat în faza procesuală a recursului, în condiţiile în care Codul de procedură civilă a stabilit în art. 13 alin. (2) că „în recurs, cererile şi concluziile părţilor nu pot fi formulate şi susţinute decât prin avocat sau, după caz, consilier juridic, cu excepţia situaţiei în care partea sau mandatarul acesteia, soţ ori rudă până la gradul al doilea inclusiv, este licenţiată în drept". Raţiunea acestei dispoziţii procesuale, întâlnită şi în alte legislaţii procesuale europene constă în dificultatea unei persoane nefamiliarizate cu formalismul juridic specific unui proces, de a înţelege subtilitatea conceptelor dreptului, complexitatea legilor aplicabile, tehnicitatea unor proceduri, succesiunea unor operaţiuni şi termene procedurale etc.

Curtea Constituţională a constatat că scopul urmărit de Legiuitor prin instituirea 15
obligaţiei părţilor, persoane fizice de a fi asistate şi, după caz, reprezentate de avocat la redactarea cererii şi a motivelor de recurs, precum şi în exercitarea şi susţinerea acestuia îl reprezintă impunerea unei rigori şi discipline procesuale pentru evitarea introducerii unor cereri de recurs abuzive, şicanatoare sau cu iregularităţi procedurale, care nu se încadrează în mod riguros în motivele de recurs[2]). Legiuitorul a ţinut seama că recurgerea obligatorie la asistenţa avocaţială poate fi o barieră în calea exercitării dreptului la apărare pentru părţile interesate să promoveze calea extraordinară a recursului, dar care nu au posibilitatea financiară să încheie un contract de asistenţă judiciară cu un avocat. De aceea, Legea nr. 2/2013 a prevăzut în art. XI că „în aplicarea dispoziţiilor art. 13 alin. (2) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, în cazul instanţelor judecătoreşti şi parchetelor, în recurs, cererile şi concluziile pot fi formulate şi susţinute de către preşedintele instanţei sau de către conducătorul parchetului, de către consilierul juridic, ori de către judecătorul sau procurorul desemnat, în acest scop, de preşedintele instanţei ori de conducătorul parchetului". S-a creat, astfel, o posibilitate procedurală de apărare, în sensul art. 24 din Constituţie, a persoanelor lipsite de posibilităţi interesate să promoveze această cale extraordinară de atac. Cu toate acestea, Curtea Constituţională, sesizată pe calea excepţiei de neconstituţionalitate să se pronunţe asupra constituţionalităţii dispoziţiilor art. 13 alin. (2) teza a II-a din Codul de procedură civilă,

[1]) Codul prevede în art. 13, consacrat dreptului la apărare, următoarele: „(1) Dreptul la apărare este garantat. (2) Părţile au dreptul, în tot cursul procesului, de a fi reprezentate sau, după caz, asistate în condiţiile legii. În recurs, cererile şi concluziile părţilor nu pot fi formulate şi susţinute decât prin avocat sau, după caz, consilier juridic, cu excepţia situaţiei în care partea sau mandatarul acesteia, soţ ori rudă până la gradul al doilea inclusiv, este licenţiată în drept. (3) Părţilor li se asigură posibilitatea de a participa la toate fazele de desfăşurare a procesului. Ele pot să ia cunoştinţă de cuprinsul dosarului, să propună probe, să îşi facă apărări, să îşi prezinte susţinerile în scris şi oral şi să exercite căile legale de atac, cu respectarea condiţiilor prevăzute de lege. (4) Instanţa poate dispune înfăţişarea părţilor, chiar atunci când acestea sunt reprezentate".

Prin Decizia nr. 462 din 17 septembrie 2014 (M.Of. nr. 775 din 24 octombrie 2014), Curtea Constituţională a constatat neconstituţionalitatea dispoziţiilor art. 13 alin. (2) teza a doua, care şi-au încetat efectele juridice, în temeiul art. 147 alin. (1) din Constituţie.

[2]) A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 462 din 17 septembrie 2014 (M.Of. nr. 775 din 24 octombrie 2014).

a constatat neconstituţionalitatea acestora[1]. Curtea a reţinut, totodată, că, prin instituirea obligativităţii reprezentării şi asistării părţilor prin avocat ca o condiţie de admisibilitate a exercitării căii de atac a recursului, legiuitorul a reglementat o limită a accesului liber la justiţie, aspect care se constituie într-o veritabilă intervenţie a statului în configurarea şi structurarea acestui drept fundamental. De asemenea, Curtea constată că, de principiu, o asemenea intervenţie a statului este permisă tocmai datorită naturii dreptului prevăzut la art. 21 din Constituţie, drept care presupune, în mod intrinsec, o reglementare statală[2]. În considerentele expuse în decizia Curţii Constituţionale se arată că nu există un raport rezonabil de proporţionalitate între cerinţele de interes general referitoare la buna administrare a justiţiei şi protecţia drepturilor fundamentale ale individului, dispoziţiile constatate ca fiind neconstituţionale, consacrând un dezechilibru între cele două interese concurente[3]. Soluţia la care ajuns instanţa de contencios constituţional în speţa evocată a fost criticată în doctrina de specialitate[4].

16 O garanţie a dreptului la apărare este şi reglementarea ajutorului public judiciar acordat persoanelor fizice sub forma onorariului pentru asigurarea reprezentării, a asistenţei juridice şi, după caz, a apărării, printr-un avocat numit sau ales, în vederea realizării sau ocrotirii unui drept sau interes legitim în justiţie, aşa cum se prevede în O.U.G. nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă[5].

17 Codul de procedură penală prevede şi cazurile în care asistenţa juridică este obligatorie. Art. 90 din Cod stabileşte că asistenţa juridică este obligatorie:

a) când suspectul sau inculpatul este minor, se află internat într-un centru de detenţie ori într-un centru educativ, când este reţinut sau arestat, chiar în altă cauză, când faţă de acesta a fost dispusă măsura de siguranţă a internării medicale, precum şi în alte cazuri prevăzute de lege;

b) în cazul în care organul judiciar apreciază că suspectul sau inculpatul nu şi-ar putea face singur apărarea;

c) în cursul judecăţii, în cauzele în care legea prevede pentru infracţiunea săvârşită, pedeapsa detenţiunii pe viaţă sau pedeapsa închisorii mai mare de 5 ani.

18 Măsurile procesuale pentru asigurarea asistenţei juridice obligatorii, arată preocuparea legiuitorului român ca orice persoană să nu fie lipsită de o apărare calificată atunci când este obiect de investigaţie penală şi nu are altfel posibilitatea de a-şi organiza prin propriile mijloace o apărare eficace în cursul unui proces penal. În această ipoteză, statul deţine un rol activ, el ia iniţiativa şi se asigură că asistenţa juridică este asigurată prin desemnarea unui avocat din oficiu, dacă inculpatul nu şi-a ales un avocat[6].

---

[1] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 462 din 17 septembrie 2014 (M.Of. nr. 775 din 24 octombrie 2014).

[2] Ibidem.

[3] Ibidem.

[4] A se vedea *V.M. Ciobanu şi alţii*, Consideraţii privind constituţionalitatea dispoziţiilor din noul Cod de procedură civilă care stabilesc asistenţa avocaţială obligatorie în recurs, în Revista Română de Drept Privat nr. 3/2014, p. 136-146.

[5] A se vedea şi *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015, p. 27.

[6] În acelaşi sens *I. Neagu*, Drept procesual penal. Partea generală, Ed. Global Lex, Bucureşti, 2007, p. 189. A se vedea şi *P. Buneci* (coord.), op. cit., p. 105.

§4. Rolul şi poziţia avocatului în procesul penal

Codul de procedură penală dezvoltă dispoziţiile constituţionale în materia dreptului la 19
apărare şi prevede în art. 88 alin. (1) că avocatul asistă sau reprezintă, în procesul penal părţile ori subiecţii procesuali principali, adică suspectul şi partea vătămată[1]. Desigur, şi partea civilă şi partea civilmente responsabilă au dreptul la avocat. În ceea ce priveşte inculpatul, asistenţa judiciară ce i se acordă de avocat, are rolul de a echilibra raporturile sale cu procurorul, din punct de vedere al cunoaşterii şi utilizării cadrului legal pentru propria sa apărare[2]. Legislaţia în materia procedurii penale, permite în cursul urmăririi penale, avocatului suspectului[3] şi inculpatului[4] să asiste la efectuarea oricărui act de urmărire penală cu excepţia situaţiilor în care autoritatea competentă utilizează metode speciale de supraveghere şi cercetare şi în cazul infracţiunilor flagrante.

În calitate de apărător, avocatul persoanei suspectate de săvârşirea unei infracţiuni sau 20
al inculpatului are:

a) dreptul să participe la audierea oricărei persoane de către judecătorul de drepturi şi libertăţi;

b) dreptul să formuleze plângeri, cereri şi memorii, precum şi excepţii şi obiecţiuni;

c) dreptul să consulte actele dosarului pe tot parcursul procesului penal;

d) dreptul să-l asiste pe inculpat şi să exercite drepturile procesuale ale acestuia.

Dacă persoana care este suspectă de săvârşirea unei fapte penale ori inculpatul nu şi-au 21
ales un avocat, instanţa de judecată ia măsuri pentru desemnarea unui avocat din oficiu. Codul de procedură penală reglementează în mod corespunzător situaţiile în care avocatul ales ori desemnat din oficiu, asigură apărarea persoanei împotriva căreia s-a declanşat urmărirea penală sau care se află în stare de judecată în faţa unei instanţe judecătoreşti.

Art. 25. Libera circulaţie

(1) Dreptul la liberă circulaţie, în ţară şi în străinătate este garantat. Legea stabileşte condiţiile exercitării acestui drept.

(2) Fiecărui cetăţean îi este asigurat dreptul de a-şi stabili domiciliul sau reşedinţa în orice localitate din ţară, de a emigra, precum şi de a reveni în ţară.

Lucrări de referinţă: *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi şi libertăţi, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 1107-1112; *R. Chiriţă*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentarii şi explicaţii, vol. II, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 404-409; *Colectiv*, Dicţionar de drepturile omului adnotat cu jurisprudenţă, 1957-2013, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013, p. 446-450; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 487-488; *O. Manolache*, Drept comunitar, Ed. All Beck, Bucureşti,

---

[1] Art. 29 C.proc.pen. prevede că avocatul este unul dintre participanţii în procesul penal. Acelaşi Cod prevede în art. 31 că avocatul asistă sau reprezintă părţile ori subiecţii procesuali în condiţiile legii.

[2] În acelaşi sens, a se vedea şi *R. Chiriţă*, op. cit., p. 420. Autorul citat deduce această concluzie din cuprinsul art. 6 parag. 3 lit. b) şi c) din Convenţia europeană a drepturilor omului.

[3] Suspectul este persoana cu privire la care, din datele şi probele existente în cauză, rezultă bănuiala rezonabilă că a săvârşit o faptă prevăzută de legea penală.

[4] Inculpatul este persoana împotriva căreia s-a pus în mişcare acţiunea penală şi care astfel devine parte în procesul penal.

2001, p. 191-201; *O. Ținca*, Drept comunitar material, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 91-151; *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 226-229 și p. 634-648; *E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 25 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 235-245.

Studii de specialitate: *G. Crăciunescu, M. Mocanu*, Principalele aspecte privind libertatea de circulație a persoanelor în Uniunea Europeană, în Drepturile omului nr. 3/2006; *C.D. Munteanu*, Măsura de siguranță a interzicerii de a se afla în anumite localități, expulzarea și interzicerea de a se apropia de locuința victimei din perspectiva noului Cod penal, în Pandectele Române nr. 7/2011; *I. Moroianu Zlătescu*, Dreptul la libera circulație a persoanelor în statele membre ale Uniunii Europene – cu privire specială la România, în Drepturile omului nr. 3/2003; *N.-D. Ploeșteanu, D. Vale*, Corelația dintre regimul de drept public și regimul de drept privat în materia domiciliului persoanei fizice (reglementare națională și soluții ale instanței europene), în Revista de Drept Public nr. 3/2012; *I. Pitulescu*, Regimul juridic al refuzului de eliberare a pașaportului și de restrângere sau suspendare a dreptului de folosire a acestuia, în cazul săvârșirii unor infracțiuni, în Dreptul nr. 10/2002.

Corelații legislative: Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (M.Of. nr. 682 din 20 ianuarie 2005); O.U.G. nr. 102/2005 privind libera circulație pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și Spațiului Economic European, republicată (M.Of. nr. 774 din 2 noiembrie 2011); art. 2 Protocolul nr. 4 adițional la CEDO; art. 45 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Rostul dreptului la liberă circulație într-o societate democratică 346
§2. Limitele libertății de circulație 348
§3. Beneficiarii dreptului la liberă circulație 349

§1. Rostul dreptului la liberă circulație într-o societate democratică

1 În domeniul drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor români și, în general, în materia principiilor ce guvernează reglementarea drepturilor și libertăților omului într-o societate democratică, Adunarea Constituantă și-a propus câteva obiective majore, între care, menționăm: să lărgească sfera drepturilor și libertăților cetățenești incluse în Constituția din 1965, dar negarantate în totalitate de statul socialist, să recepteze într-o manieră formală profund democratică și alte drepturi și libertăți fundamentale ale omului, consacrate în documentele internaționale la care România era parte, precum și în alte instrumente convenite prin acordul statelor occidentale, la care noul guvernant intenționa să adere și, totodată, să imprime cadrului juridic de garantare a exercitării drepturilor cetățenești eficiența necesară, astfel încât cetățenii români să exercite efectiv drepturile înscrise în Constituție. Angajamentele luate de statul român în această privință sunt obligații de rezultat. Tezele pentru proiectul de Constituție au consacrat, printre altele, și dreptul la liberă circulație[1]. Pentru cetățeanul român, acest drept însemna o deschidere a noii puteri politice instaurate după înlăturarea regimului politic socialist, spre vocația individului într-o societate liberă, de a călători liber în străinătate și chiar dreptul acestuia de a-și stabili domiciliul sau reședința oriunde în țară – posibilitate inexistentă în perioada

[1] A se vedea Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 192.

anterioară pentru cei mai mulți dintre cetățenii români. Consacrarea în Constituție a dreptului la libera circulație răspundea însă și unui principiu înscris în Protocolul adițional nr. 4 la Convenția europeană a drepturilor omului, adoptat la 16 septembrie 1963, care nu avea un corespondent în legislația românească până la adoptarea noii Constituții.

Tezele pentru proiectul de Constituție consacrate Capitolului II din Titlul II din Legea fundamentală, referitoare la drepturile și libertățile fundamentale, au prevăzut, între altele, că: „Dreptul la liberă circulație este ocrotit. Fiecărui cetățean îi este garantat dreptul de a se deplasa și de a-și stabili domiciliul sau reședința oriunde pe teritoriul național, de a călători în străinătate sau de a emigra, precum și de a reveni în țară". Tezele pentru proiectul de Constituie au avut scopul să orienteze pe membrii Constituantei asupra problematicii unui drept cu largă aplicație în statele Europei occidentale, dar nu au dezvăluit concepția europeană asupra dreptului respectiv, înscris în Protocolul adițional nr. 4 la Convenția europeană a drepturilor omului, și anume intenția statelor membre ale Uniunii Europene de a crea o piață economică în care bunurile, serviciile, capitalurile și persoanele să poată circula liber pe teritoriul acestora[1]). 2

Potrivit art. 2 alin. (1) din Protocolul respectiv, „oricine se găsește în mod legal pe teritoriul unui Stat are dreptul să circule în mod liber și să-și aleagă în mod liber reședința sa". Era acesta rezultatul înscrierii în Tratatul de constituire a Comunității Europene a unor dispoziții care vizau stabilirea „unei piețe interioare caracterizată prin înlăturarea, între statele membre, a obstacolelor la libera circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor"[2]). Același Tratat prevedea în art. 18 că „orice cetățean al Uniunii are dreptul de a circula și de a se stabili liber pe teritoriul statelor membre". În concepția Tratatului, libertatea de circulație constituie un drept legat de calitatea persoanei de cetățean al Uniunii Europene, care, la rândul ei, este legată de deținerea cetățeniei unui stat membru[3]). 3

Așa cum s-a menționat în literatura de specialitate, libertatea de circulație îi este recunoscută, în principiu, oricărei persoane, indiferent dacă este sau nu cetățean al statului în cauză[4]). Beneficiarii acestui drept erau considerați, la început, persoanele care urmăreau să ocupe un loc de muncă pe teritoriul altui stat, motiv pentru care persoanele în cauză au căpătat denumirea generică de „lucrători". Aceștia erau beneficiarii dreptului la libera circulație. Cetățeanul comunitar a fost considerat drept agent economic, deci o persoană care desfășoară o activitate economică salariată, indiferent dacă este simplu angajat sau patron[5]). De-a lungul timpului, semnificația sintagmei „activitate economică" s-a extins, incluzând membrii unor profesii, precum medici, veterinari, avocați etc., sub rezerva echivalării studiilor lor. Conținutul principiului de liberă circulație a fost interpretat de o manieră din ce în ce mai amplă[6]). Mai mult, chiar, s-a extins, în anumite condiții, și asupra membrilor familiei celui care este beneficiarul principal al dreptului respectiv. Principiul libertății de circulație are astăzi o sferă de aplicare generală: toate activitățile economice 4

[1]) A se vedea *I. Moroianu Zlătescu*, Dreptul la libera circulație a persoanelor în statele membre ale Uniunii Europene – cu referire specială la România, în Drepturile Omului nr. 3/2003.

[2]) Art. 3 parag. 1 lit. c) din TCE.

[3]) *O. Ținca*, Drept comunitar material, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 91.

[4]) *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații. Vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 405.

[5]) *I. Moroianu Zlătescu*, loc. cit. p. 48.

[6]) Ibidem.

intră sub incidența regimului libertății de circulație a lucrătorilor, fie că este vorba de o activitate permanentă sau temporară, de un loc de muncă sau de prestare de servicii și indiferent de importanța remunerației[1].

5 În condițiile aderării României la Uniunea Europeană devin incidente dreptului garantat în art. 25 alin. (1) din Constituție, Directivele și Regulamentele adoptate de structurile Uniunii în materia liberei circulații a persoanelor. Libera circulație a persoanelor nu presupune și intrarea liberă, fără restricții pe teritoriul unui stat membru al Uniunii. Dreptul la libera circulație este subsumat condiției ca persoana în cauză să se afle în mod legal pe teritoriul statului în care dorește să beneficieze de dispozițiile art. 2 din Protocolul adițional nr. 4, Convenția europeană negarantând dreptul persoanei de a intra sau a rămâne pe teritoriul unui stat[2]. Statul care permite și asigură libera circulație a străinilor pe teritoriul său, își păstrează dreptul de a-i expulza în anumite condiții, expres prevăzute în legislația aferentă. Libertatea de circulație implică înlăturarea oricărei discriminări bazate pe naționalitate între lucrătorii statelor membre ale Uniunii Europene în ceea ce privește remunerarea, angajarea și alte condiții de muncă și de angajare[3].

6 Garantarea constituțională a dreptului la liberă circulație nu înseamnă lipsa oricărui cadru juridic care să stabilească condițiile în care se poate exercita acest drept. Am spune că este obligația Parlamentului și a Guvernului să configureze și să asigure respectarea strictă, în interesul titularilor acestui drept, precum și al statului, a condițiilor în care dreptul ca atare se realizează. Statul este chiar îndreptățit să limiteze acest drept, cu respectarea celorlalte principii constituționale în materie de drepturi ale omului.

§2. Limitele libertății de circulație

7 În tezele pentru proiectul de Constituție s-a precizat că dreptul la liberă circulație poate fi restrâns, prin lege sau în temeiul unei legi, numai în cazurile în care aceasta este necesară pentru a face față unui pericol ce ar amenința ordinea constituțională, pentru a preveni riscurile unei epidemii, consecințele unei calamități naturale sau ale celor legate de un sinistru deosebit de grav, precum și pentru protecția minorilor împotriva abandonului sau pentru combaterea unor infracțiuni ori pentru executarea unei condamnări penale[4]. După cum se poate observa cu ușurință, Tezele pentru proiectul de Constituție nu au avut în vedere îngrădirea dreptului la liberă circulație, așa cum a fost gândit și exprimat ca un drept de factură europeană. Textul Constituției nu a reținut niciuna dintre situațiile care ar impune o soluție legislativă sau executivă menită să îngrădească temporar exercitarea acestui drept. Protocolul nr. 4 la Convenția europeană prevede explicit condițiile de limitare a dreptului la liberă circulație:

- limitarea trebuie să fie prevăzută de lege;
- limitarea trebuie să urmărească un scop legitim;
- limitarea să fie necesară într-o societate democratică[5].

---

[1] *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 636.

[2] *R. Chiriță*, op. cit., p. 405.

[3] *O. Manolache*, Drept comunitar, Ed. All Beck, București, 2002, p. 191.

[4] Geneza Constituției, op. cit., p. 192.

[5] A se vedea *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 1115.

Parlamentul este îndreptățit în virtutea suveranității sale să limiteze dreptul la liberă circulație. De pildă, Parlamentul unui stat membru al Uniunii Europene poate să limiteze dreptul la liberă circulație pe teritoriul său pentru resortisanții necomunitari, măsură la care nu poate recurge în cazul cetățenilor altui stat membru al Uniunii. Există însă o diferență între termenul de limitare a unui drept și termenul de restrângere a exercițiului unui drept. În timp ce limitarea dreptului are în vedere, îndeosebi, sfera de reglementare normativă a unor relații sociale interesând un drept determinat, restrângerea dreptului este o măsură normativă sau o operațiune administrativă cu caracter excepțional, temporară, și care vizează nu dreptul ca atare, ci doar exercitarea sa. Restrângerea exercițiului unui drept trebui să îndeplinească și alte condiții prevăzute în Constituție[1]. 8

§3. Beneficiarii dreptului la liberă circulație

Interpretarea strictă a dispozițiilor art. 25 alin. (2) face ca dreptul la liberă circulație să fie rezervat în exclusivitate doar cetățenilor români. Această interpretare a textului constituțional pe care îl comentăm este eronată și nu reflectă angajamentele României pe care aceasta și le-a asumat prin aderarea sa la Uniunea Europeană. Curtea Constituțională are deja o jurisprudență bogată în privința aplicării art. 25 din Constituție. Potrivit acesteia, titularii dreptului la liberă circulație, în formele și modalitățile în care legiuitorul ordinar a reglementat acest drept, sunt și cetățenii străini (resortisanții statelor membre în Uniunea Europeană având un regim distinct). 9

Art. 26. Viața intimă, familială și privată

(1) Autoritățile publice respectă și ocrotesc viața intimă, familială și privată.

(2) Persoana fizică are dreptul să dispună de ea însăși, dacă nu încalcă drepturile și libertățile altora, ordinea publică sau bunele moravuri.

Lucrări de referință: *D. Bogdan, M. Selegean* (coord.), Drepturi și libertăți fundamentale în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Ed. All Beck, București, 2005, p. 341-386; *M. Balan*, Drept constituțional. Vol. I. Teoria generală a statului și a Constituției. Constituția română în context european, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 380-385; *V. Cioclei*, Comentariul art. 26 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C. H. Beck, București, 2008, p. 245-257; *R. Chiriță*, Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentarii și explicații, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 33-61; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 480-483; *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 229-279; *F. Sudre*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 315-342; *B. Selejan-Guțan*, Protecția europeană a drepturilor omului, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 149-167; *R. Slăvoiu*, Protecția penală

[1] Potrivit art. 53 alin. (1) din Constituție, „Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav". Alin. (2) al aceluiași articol prevede că „restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății".

a vieții private, Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 13-54; *M. Udroiu, O. Predescu*, Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 803-808.

Studii de specialitate: *I. Bălan*, Dreptul la respectarea vieții private și supravegherea video, audio sau prin fotografiere. Partea I, în Pandectele Române nr. 7/2015; *T. Bodoaşcă*, Contribuții la definirea juridică a familiei și la stabilirea conținutului acesteia, în Dreptul nr. 12/2004; *G. David, M. Jebelean*, Violarea vieții private în noul Cod penal (I), în Caiete de Drept Penal nr. 3/2012; *H.D. Dumitru*, Libertatea de exprimare și viața privată. Conexiuni constituționale și civile, în Pandectele Române nr. 5/2012; *E. Florian*, Discuții în legătură cu răspunderea civilă a personalului medical pentru neîndeplinirea obligației privitoare la consimțământul informat al pacientului, în Dreptul nr. 9/2008; *G. Fabian*, Accesul la datele stocate de furnizorii serviciilor de comunicații electronice și influența jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, adoptată în cazul „DIGITAL RIGHTS", în aplicarea dreptului național în acest domeniu, în Dreptul nr. 5/2016; *C. Ionescu*, Câteva comentarii teoretice pe marginea dreptului la viață privată. O perspectivă constituțională, Pandectele Române nr. 7/2016; *A. Mureşan*, Violarea vieții private în noul Cod penal (II), în Caiete de Drept Penal nr. 3/2012; *R. Slăvoiu*, Infracțiunea de violare a vieții private – o noutate în legislația penală din România, în Dreptul nr. 10/2013; *G.V. Sabău, P. Cioia*, Unele considerații referitoare la protecția juridică a vieții private prin mijloace de drept penal, în Dreptul nr. 9/2012; *E. Tanislav*, Ocrotirea penală a dreptului la intimitate, în Revista de Drept Penal nr. 3/1998; *E. Tanislav*, Protecția penală a dreptului la intimitate din perspectiva noului Cod penal, în Dreptul nr. 3/2003; *E. Tanislav*, Ocrotirea vieții intime a persoanei. Reflecții, în Revista de Drept penal nr. 2/2000.

Corelații legislative: Legea nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date (M.Of. nr. 790 din 12 decembrie 2001); Legea nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice (M.Of. nr. 1101 din 25 noiembrie 2004); art. 226 C.pen.; art. 27 din Legea nr. 51/1991 privind securitatea națională a României, republicată (M.Of. nr. 190 din 18 martie 2014); art. 8 CEDO; art. 7 și art. 8 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Delimitări conceptuale: viața intimă, viața familială, viața privată 350
§2. Natura juridică a dreptului la viață privată 359
§3. Ocrotirea dreptului la viață privată în documente internaționale. Concepția europeană privind ocrotirea vieții private 360
§4. Importanța ocrotirii vieții intime, familiale și private pentru Legiuitorul constituant 363
§5. Normele interne de respectare și ocrotire a vieții intime, familiale și private a persoanei 364
§6. Dreptul persoanei de a dispune de ea însăși. Între permisivitate și interdicție 364

§1. Delimitări conceptuale: viața intimă, viața familială, viața privată

1 Ocrotirea vieții intime, a vieții familiale și a vieții private a persoanei fizice este o altă fațetă a raporturilor politice între stat și individ și, totodată, o problemă deopotrivă personală și socială a raporturilor între interese private ale persoanelor și interesul public realizat și apărat de stat. O consecință a întrepătrunderii acestor raporturi constă în faptul că individul este îndreptățit să pretindă și să se bucure în deplină libertate de o sferă a vieții sale private, ale cărei limite sunt stabilite nu de el, ci de stat, în concordanță cu standarde general recunoscute de morală publică și cu aspirațiile rezonabile din punct de vedere legal și moral ale persoanelor, statul fiind, totodată, dator să creeze un cadru

juridic (legislativ, administrativ și judiciar), care să asigure, pe de o parte, libertatea și confidențialitatea vieții private, respectarea și ocrotirea vieții intime și familiale a oricărei persoane aflate sub puterea sa suverană, iar, pe de altă parte, să apere anumite valori, care ar fi afectate printr-un libertinaj al vieții personale a individului. Înainte de a justifica datoria statului de a respecta și proteja el însuși și de a impune altora respectarea vieții intime, familiale și private a persoanei fizice, ca element de structură al societății, este necesar să explicăm dreptul acesteia la un mod și cadru de viață în care nu sunt permise nici intruziunile statului ca atare, nici ale altor persoane fizice și juridice, care nu pot justifica un interes recunoscut de societate, ca și de stat, pentru a se amesteca sau pătrunde în intimitatea și confidențialitatea vieții acesteia. Cu alte cuvinte, ar trebui explicat de ce Adunările Constituante acordă o importanță atât de specială reglementării celor mai mici detalii ale vieții unei persoane, cum sunt confidențialitatea vieții intime, celei familiale și celei private, dar și decenței acestora[1)].

Sunt pe deplin conștient de dificultatea explicării în cadrul unui comentariu al unui 2
text normativ a acestei preocupări a legiuitorilor constituanți. Oricum, explicațiile pot fi date mai puțin din perspectivă juridică, decât din cea filozofică sau sociologică, ori din perspectiva științelor politice și chiar a psihologiei politice. Un lucru este însă clar: toate aceste perspective teoretice, deși au metodologii de cercetare proprii, pornesc de la același lucru, și anume: cerința stabilirii și păstrării unui echilibru între aspirația naturală a individului pentru propria libertate, inclusiv în ceea ce ar privi viața sa personală (intimă, familială și privată) și interesele societății și ale statului, de respectare generală a unor modele imperative de conduită socială care asigură armonia raporturilor inter-sociale incidente problematicii enunțate[2)].

În ceea ce privește aspirația naturală a individului pentru propria libertate, precizăm că, 3
în acest context, nu ne referim la noțiunea juridică/normativă de libertate, ci mai degrabă la vocația individului de a stabili sau alege în mod autonom, în raport cu alte subiecte de drept, un comportament determinat, în funcție de propriile opțiuni. Această abordare a termenului de libertate (în sens de autonomie) este explicabilă prin procesele psihice care apar la nivelul raționalității umane în funcție de anumiți stimuli sociali obiectivi sau subiectivi[3)]. Accentuarea autonomiei ca modalitate de exprimare a libertății tinde însă să-l situeze pe individ în sfera liberului arbitru, expunându-l conflictului social cu alți

---

[1)] Una dintre tezele consacrate Capitolului II din Titlul II al proiectului de Constituție a prevăzut că: „Autoritățile publice protejează viața intimă, familială și privată" (a se vedea Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 192). În dezbaterea pe marginea tezelor s-a sugerat eliminarea termenului *protejează*, pe motiv că ar fi impropriu, propunându-se înlocuirea lui cu termenul *respectă*, care ar fi mai relevant. Idem, p. 235.

[2)] În literatura de specialitate s-a subliniat foarte corect că pentru un psiholog, libertatea se referă mai ales la autonomia în luarea deciziilor individuale prin raportare la procesele psihice caracteristice omului. Din punct de vedere sociologic, libertatea privește puterea omului de a decide singur în societate, precum și influențele de facto pe care mediul relațional le exercită asupra individului (*S. Rădulețu*, Libertăți fundamentale, Ed. Didactică și Pedagogică R.A., București, 2006, p. 4).

[3)] În accepție psihologică, autonomia este definită ca fiind comportament al unor indivizi care nu ascultă decât de legi pe care și le-au dat ei înșiși sau de legi cărora le-au înțeles și acceptat valoarea (*H. Pieron*, Vocabularul psihologiei, Ed. Univers Enciclopedic, București, 2001, p. 44).

semeni ai săi, deopotrivă îndreptățiți să aspire la o libertate/autonomie deplină. Pentru a evita conflictul între mulțimea indefinită de liberi arbitrii din societate, statul va recurge la puterea și autoritatea sa, stabilind limitele sociale ale libertății/autonomiei fiecăruia[1]. Cred că aceste precizări succinte privind aspectul autonom al libertății, în care s-ar cuprinde și confidențialitatea aspectelor ce privesc viața personală a unui individ, pot explica mai bine dreptul acestuia de a-și stabili în mod autonom/liber modul de organizare și realizare a vieții sale intime, familiale și private, desigur până la o limită pe care i-o fixează puterea de stat[2]. Este interesant, din acest punct de vedere, să ne referim și la *libertinaj*, ca mod de manifestare inadecvată a libertății individului, prin nesocotirea în comportamentul său social a normelor și modelelor din colectivitate, care se exteriorizează în limbajul curent al unei persoane, în vestimentație, în relațiile cu semenii săi, în propagarea unor idei ce aduc prejudicii moralei publice[3].

4 Parcurgerea sumară a oricărei Constituții arată că marea majoritate a dispozițiilor acestora au ca obiect predilect și direct de reglementare, individul. Chiar și normele constituționale care reglementează exercitarea raporturilor generale de putere, atribuțiile autorităților de guvernare, privesc, indirect, individul. Acesta este motivul pentru care se poate susține, printr-o exprimare mai liberă, că **Adunările Constituante au constituționalizat individul**, i-au forjat un cadru juridic în care acesta apare ca titular suveran al puterii[4] și, totodată, ca beneficiar al proceselor de guvernare, ocrotirea de către stat a intimității vieții sale, fiind, în ultimă instanță, tot un act de exercitare a puterii.

5 Un aspect al constituționalizării individului este și art. 26 din Constituție. Există, din acest punct de vedere, o apropiere tematică între acest text constituțional și unele

---

[1] Libertatea, ca principiu fundamental al statului de drept, este temelia tuturor principiilor morale și presupune elaborarea unor asemenea norme de drept care să garanteze tuturor persoanelor să se manifeste potrivit propriilor opțiuni în relațiile cu ceilalți membrii ai colectivității. O atare concepție decurge din latura activă a liberei dezvoltări a personalității umane, fiind expresia libertății de acțiune a persoanei fizice. Totuși, libertatea de acțiune a acesteia în privința vieții sale intime, familiale și private nu poate fi și nu este absolută, ea trebuie să se integreze și să respecte valorile societății, ale colectivității [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 80 din 16 februarie 2014 (M.Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014)].

[2] Comunizarea vieții personale este o absurditate socială și ar fi un demers politic sortit eșecului. Ea nu se poate înfăptui întrucât viața intimă și cea privată a individului sunt mai mult legate de libertatea conștiinței sale, a credințelor, opiniilor, decât de capacitatea societății de a satisface toate nevoile, cerințele, aspirațiile individuale ale unei persoane. Se poate explica antropologic că întotdeauna individul a avut o viață separată de cea a comunității în care a trăit. Problema asupra căreia se poate reflecta, este cerința ca „viața separată" a individului să nu se opună, să nu devină ostilă comunității. Este necesară, prin urmare, o separație între public și privat atunci când abordăm raporturile între viața personală a indivizilor și interesele publicului față de aceasta. Cum această stavilă nu poate fi stabilită individual de către fiecare membru al comunității, revine statului să stabilească o demarcație rezonabilă între viața comunitară și viața personală (intimă, familială și privată) a indivizilor asupra cărora își exercită puterea suverană.

[3] *Colectiv*, Dicționar de psihologie socială, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1981, p. 131.

[4] Este relevant din acest punct de vedere art. 21 din Declarația Universală a Drepturilor Omului în care se precizează, între altele, că „orice persoană are dreptul să participe la conducerea treburilor publice ale țării sale..." și că „voința poporului este baza puterii de stat...".

teze cuprinse în art. 1 din Legea fundamentală[1]. Ne referim la *demnitatea omului* și la *personalitatea umană*, considerate a fi valori supreme ale statului român, pe care acesta s-a angajat prin voință constituantă să le garanteze[2]. Atât demnitatea cât și personalitatea individului sunt categorii socio-culturale care definesc persoana din punct de vedere al gândirii și al comportamentului său în societate. Se observă foarte ușor că demnitatea și personalitatea omului țin în mod natural de individ, de aspirațiile și interesele sale particulare, dar și se interesul public, satisfăcut și apărat de stat. Individul nu își poate proteja eficient și total nici demnitatea, nici personalitatea, când acestea devin ținte ale unui atac din partea unei autorități publice sau, chiar, a unei persoane obișnuite. Statul are însă la dispoziție mijloace eficace pentru respectarea acestora. În primul rând, statul le recunoaște și, din acest punct de vedere, stabilește o normă socială, potrivit căreia nesocotirea demnității unei persoane sau a personalității sale este sancționată de stat.

În acești parametrii conceptuali încadrăm ocrotirea vieții intime, familiale și private 6
a oricărei persoane. Intruziunea ilegitimă sub orice formă în intimitatea vieții personale a unui individ,[3] împiedicarea acestuia de a avea o viață familială așa cum dorește[4] sau amestecul în viața sa privată ori intimă[5] reprezintă un atac la demnitatea acestuia,

---

[1] Instanța de contencios constituțional a reținut în jurisprudența sa că potrivit art. 26 alin. (1) din Constituție, autoritățile publice trebuie să respecte și să ocrotească viața intimă, familială și privată. Totodată, libera dezvoltare a personalității umane și demnitatea omului, valori consacrate în art. 1 alin. (3) din Constituție, nu pot fi concepute fără respectarea și ocrotirea vieții private [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 415 din 14 aprilie 2010 (M.Of. nr. 294 din 5 mai 2010)].

[2] În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că demnitatea umană, sub aspect constituțional, presupune între altele, relațiile dintre oameni, ceea ce vizează dreptul și obligația oamenilor de a le fi respectate și, în mod corelativ, de a respecta drepturile și libertățile fundamentale ale semenilor lor [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 11 ianuarie 2012 (M.Of. nr. 53 din 23 ianuarie 2012)].

[3] Instanța de contencios european a reținut, de pildă, că publicarea fotografiei unei persoane constituie o ingerință în dreptul acesteia la viață privată (Hotărârea în cauza *Von Hannover c. Germania*, 24 iunie 2004 (a se vedea *R. Chiriță*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Culegere de hotărâri, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 209). În speță, instanța a reținut că nu încape îndoială că publicarea de către diferite reviste germane a fotografiilor, reprezentând-o pe reclamantă singură sau cu alte persoane în viața sa cotidiană ținea de viața sa privată, iar reclamanta nu se plânge împotriva unui act al statului, ci de o absență a protecției suficiente a vieții sale private și a propriei imagini din partea acestuia (a se vedea *F. Sudre et alii*, Marile hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului, Ed. Rosetti Internațional, București, 2011, p. 359).

[4] Instanța de contencios european a decis că reclamanții, deși nu au o relație *de facto* cu copiii pe care i-au adoptat, totuși între aceștia și copii există o viață familială în sensul art. 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale, cât timp relația lor a fost stabilită printr-o decizie judecătorească definitivă, în conformitate cu legislația română și internațională în materie - Hotărârea în cauza *Pini și Bertani, Manera și Atripaldi c. România*, 22 iunie 2004 (a se vedea *R. Chiriță*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Culegere de hotărâri, 2004, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 174).

[5] Curtea Europeană a decis că respectarea caracterului confidențial al sănătății constituie un principiu esențial, pentru că este capital nu numai pentru protejarea vieții private a bolnavilor, ci și pentru a păstra încrederea lor în corpul medical (Hotărârea în cauza *Z. c. Finlanda*, 25 februarie 1997, în *F. Sudre et alii*, op. cit, p. 356). Aceeași poziție o are și Curtea Constituțională a României care a decis că informațiile privind sănătatea persoanei intră în noțiunea de viață privată, fiind, prin

îi afectează personalitatea. Locuțiunea *„autoritățile publice respectă și ocrotesc viața intimă, familială și privată"* folosită de Legiuitorul Constituant în primul alineat al art. 26 din Legea fundamentală, arată că dreptul persoanelor la viața intimă, familială și privată este opozabil indistinct tuturor autorităților publice și statului în ansamblul său.

7 Cât privește autoritățile publice intrate în sfera de aplicare a dreptului, respectiv, nu contează ce tip de putere exercită fiecare sau dacă sunt organisme autonome, așa cum sunt Avocatul Poporului, Curtea Constituțională, Consiliul Suprem de Apărare a Țării etc. Această concluzie decurge și din caracterul fundamental al normei care are ca obiect respectarea și ocrotirea vieții intime, familiale și private a unei persoane. Constituția nu face nicio referire la conținutul termenului de ocrotire, utilizat în art. 26 alin. (1). De altfel, așa cum am arătat, în dezbaterile Constituante s-a propus și termenul *protejează*, cele două noțiuni fiind, de fapt, sinonime. *A proteja*, precum și *a ocroti* nu presupun automat un comportament pozitiv din partea statului. *A ocroti* un drept înseamnă și a restrânge, a limita exercițiul acestuia[1].

8 Enunțul constituțional din art. 26 alin. (1) permite atât complementaritatea celor trei termeni, cât și regimul lor juridic diferit. Să ne explicăm. Viața familială poate cuprinde în complexul său relații între membrii familiei și aspecte ale vieții intime ale acestora și viața lor privată. Din acest punct de vedere, viața intimă, viața familială și viața privată pot fi complementare. Membrii unei familii pot avea însă și propria lor viață intimă și privată, având în această postură, dreptul ocrotit de art. 26 alin. (1) din Constituție, de a pretinde deplină confidențialitate asupra acestora din partea autorităților publice, a altor subiecte de drept, diferite de membrii familie sale, cât și din partea rudelor sale apropiate.

9 Una dintre tezele proiectului de Constituție a prevăzut că *„orice persoană fizică are dreptul de a dispune de ea însăși, dacă prin aceasta nu aduce atingere ordinii de drept, drepturilor și libertăților altora, precum și bunelor moravuri"*[2]. O altă teză a avut ca obiect ocrotirea familiei[3]. De altfel, și Constituțiile socialiste au cuprins dispoziții speciale pentru ocrotirea familiei și a vieții de familie. Alte aspecte ale vieții intime și private ale persoanelor, deși nu au făcut obiectul reglementării normei constituționale, au fost legiferate prin norme ordinare, îndeosebi de drept penal.

10 Constituția nu a definit termenii de viață intimă, viață familială și viață privată. Rămâne la latitudinea Legiuitorului ordinar și, desigur, a judecătorului să stabilească prin normă juridică conținutul fiecăruia dintre cei trei termeni. Dintre aceștia, mai cunoscut este conținutul termenului de viață familială, astfel cum este reglementat în legislația aplicabilă în materie de familie[4]. Ocrotirea vieții familiale începe cu dreptul oricărei persoane de

---

urmare, un mod de a realiza protecția drepturilor prevăzute de art. 26 din Constituție [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 1429 din 2 noiembrie 2010 (M.Of. nr. 16 din 7 ianuarie 2011)].

[1] A se vedea și *M. Balan*, Drept constituțional și instituții politice. Vol. 1. Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 380.

[2] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 192.

[3] Ibidem.

[4] În literatura de specialitate s-a menționat că familia ca fenomen social este o formă de relații sociale dintre oameni legați între ei prin căsătorie sau rudenie. Din familie fac parte soții, părinții și copiii, precum și, uneori, alte persoane între care există relații de rudenie. Și soții singuri – fără copii – formează o familie (*I.P. Filipescu*, Tratat de dreptul familiei, Ed. All, București, 1998, p. 1).

a-și întemeia o familie în condițiile prescrise de lege. În hotărârea *Marckx c. Belgia*, din 13 iunie 1979, instanța de contencios european a reținut că art. 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale presupune existența unei familii, în lipsa căreia nu se poate garanta dreptul la respectarea vieții de familie[1]. În jurisprudența instanței de contencios european s-au conturat două modele de „viață de familie". Astfel, noțiunea de viață de familie este înțeleasă ca o legătură de rudenie căreia i se adaugă o relație efectivă[2]. De asemenea, se acceptă ideea raporturilor familiale și, implicit, a vieții de familie în cazul cuplurilor care adoptă un copil, în cazul respectiv neexistând raporturi de rudenie.

Desigur, termenul de familie nu își epuizează semnificațiile prin reglementarea norma- 11
tivă. Familia, în substanța și în caracteristicile sale de cuplu social a precedat *de facto* cu mult reglementarea juridică a relațiilor de familie[3]. Viața familială, în sensul art. 26 alin. (1) din Constituție, exprimă un ansamblu complex și variat, dar unitar în substanța sa, de raporturi psiho-sociale și juridice între membrii unei familii, bazate, de regulă, pe afectivitate, încredere, sprijin, întrajutorare, pe conștiința bunurilor comune și păstrarea acestora, prin moștenire, în cadrul aceleași familii. Una dintre trăsăturile principale ale familiei, avută în vedere și de Adunarea Constituantă, este procrearea și îndatorirea părinților de a asigura creșterea, educația și instruirea copiilor. Din perspectivă antropologică s-a spus că familia ca unitate socială relativ autonomă față de stat îndeplinește patru funcții fundamentale pentru viața social-umană: sexuală, economică, reproductivă și educațională[4].

Oricât de autonomă ar fi familia față de stat, o întrebare nu poate fi ocolită: este familia 12
un univers privat?; este exclus cu desăvârșire statul din viața de familie, în sensul că familia are capacitatea de a-și regla singură raporturile dintre membrii acesteia și dintre aceștia cu societatea? Cu alte cuvinte, este statul scutit de responsabilitatea de a-și asuma și realiza anumite politici publice familiale? Răspunsurile la aceste întrebări rezultă din problematica

---

Curtea Constituțională a decis, în concordanță cu jurisprudența CEDO în materie că în cadrul noțiunii de „viață familială", în sensul art. 8 din Convenția europeană, sunt incluse și raporturile dintre rudele apropiate, ceea ce implică pentru stat obligația de acționa în așa fel încât să asigure rezolvarea normală a cestor raporturi [a se vedea Decizia nr. 14 din 12 ianuarie 2010 (M.Of. nr. 79 din 5 februarie 2010)].

[1] *F. Sudre*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 333. Autorul precizează că în sensul art. 8 din Convenția europeană, vieții de familie i se atribuie o accepție materială, noțiunea desemnând o realitate caracterizată prin legătura care generează o viață de familie.

[2] În acest sens, mama necăsătorită formează o familie împreună cu copiii săi născuți în afara căsătoriei, având în vedere relațiile efective de rudenie între mamă și copiii săi. Tot astfel, copilul născut în timpul căsătoriei părinților săi formează o familie împreună cu mama sa, divorțată, dar, totodată, formează o familie și cu tatăl său (a se vedea și *F. Sudre*, op. cit., p. 333).

[3] În legătură cu termenul de familie, a se vedea *T. Bodoașcă*, Contribuții la definirea juridică a familiei și la stabilirea conținutului acesteia, în Dreptul nr. 12/2004.

[4] A se vedea *C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), Dicționar sociologic, Ed. Babel, București, 1993, p. 238. Profesorul Ion Filipescu pornește de la aceeași viziune antropologică asupra familiei și arată că aceasta îndeplinește următoarele funcții: a) reproducerea populației, perpetuarea speciei umane; b) funcția economică, constând în ducerea în comun a gospodăriei casnice și comunitatea de bunuri a soților, precum și în ajutorul acordat membrilor ei aflați în nevoie din cauza incapacității de a munci; c) funcția educativă (a se vedea *I. Filipescu*, op. cit. p. 5-6).

art. 26 din Constituție. În nicio societate familia nu este o unitate socială deplin autonomă. Acesta este și motivul pentru care Adunarea Constituantă a constituționalizat *familia* în art. 48 și a prevăzut în art. 26 alin. (1) că autoritățile publice respectă și ocrotesc viața de familie. Ocrotirea vieții de familie nu înseamnă amestecul statului în organizarea acesteia, deși termenul de ocrotire ar permite teoretic și această ipoteză. În cadrul rolului său ca stat social, statul român este obligat constituțional să promoveze diferite politici publice familiale[1].

13 Tot astfel, este cunoscut prin voința și concepția de reglementare a legiuitorului penal termenul de viață privată[2]. Niciun Legiuitor nu va putea da o definiție completă a termenului de viață privată datorită marii diversități de situații în care individul este sau pare îndreptățit să ceară respectarea dreptului său la viață privată. Ar fi chiar o greșeală să se impună pe cale normativă o definiție a termenului de viață privată sau să se prezinte conținutul acestuia[3]. În jurisprudența CEDO s-a reținut că viața privată este o noțiune largă, nesusceptibil de a primi o definiție exhaustivă. Ea acoperă integritatea fizică și morală a persoanei; poate adesea să înglobeze aspecte ale identității fizice și sociale ale individului[4]. Viața privată a unei persoane nu poate fi constrânsă formal într-un text normativ, datorită particularităților de viață privată. Există tot atâtea vieți private, câte persoane există la un moment dat într-o societate cunoscută prin anumite caracteristici economice, sociale, politice, ideologice, religioase, educaționale, culturale etc. Acesta este poate motivul pentru care viața privată a unei persoane este asociată cu un drept la autodeterminare a acesteia sau cu dreptul de autonomie personală[5].

---

[1] Înaltul Consiliu pentru Populație și Familie creat în Franța în 1985 consideră că „politica familială trebuie să-și stabilească drept obiectiv să-i ajute pe părinți să-și asume rolul și să vegheze ca imperativul protejării copilului să nu treacă sistematic înaintea susținerii acordate tatălui și mamei, care sunt vectori fundamentali ai echilibrului său psihologic și afectiv, precum și ai integrării sale familiale și sociale" (a se vedea *M. Segalen*, Sociologia familiei, Ed. Polirom, Iași, 2011, p. 373-374. Această viziune privind raporturile între stat și familie este pe deplin compatibilă cu substanța constituțională a art. 26 alin. (1) din Constituție, iar statul român ar trebui să reflecteze la conținutul ei).

[2] Art. 226 C.pen., consacrat pedepsirii „violării vieții private" prevede următoarele: „(1) Atingerea adusă vieții private, fără drept, prin fotografierea, captarea sau înregistrarea de imagini, ascultarea cu mijloace tehnice sau înregistrarea audio a unei persoane aflate într-o locuință sau încăpere ori dependință ținând de aceasta sau a unei convorbiri private se pedepsește cu închisoarea de la o lună la 6 luni sau cu amendă. (2) Divulgarea, difuzarea, prezentarea sau transmiterea, fără drept, a sunetelor, convorbirilor ori a imaginilor prevăzute în alin. (1), către o altă persoană sau către public, se pedepsește cu închisoarea de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă...".

[3] În doctrina constituțională s-a menționat că viața privată include dreptul la identitate – dreptul de a nu dezvălui, fără temei sau fără consimțământul expres al persoanei, numele adevărat, adresa, vârsta, situația familială, modul de întrebuințare a timpului liber, elementele patrimoniului său, obiceiurile cotidiene etc. De asemenea, spune același autor, sunt garantate intimitatea conjugală, secretul cu privire la sănătate, viața sentimentală a persoanei (*I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 481).

[4] Cauza *Pretty c. Regatul Unit*, 29 aprilie 2002, în *F. Sudre et alii*, op. cit., p. 379.

[5] Idem, p. 383. În concordanță cu jurisprudența Curții europene de contencios, în doctrină, s-a menționat totuși că ar fi prea restrictiv să fie limitată noțiunea la un „cerc intim", unde persoana ar putea să-și desfășoare viața personală așa cum dorește și din care să excludă întreaga lume exte-

Doctrina de specialitate a împrumutat din vocabularul jurisprudenței Curții Europene 14
expresii corespondente pentru confidențialitatea vieții private (*dreptul persoanei de a fi lăsată în pace, dreptul de a trăi la adăpost de privirile străine*)[1]. Vocația individului de a avea și de a se bucura nestânjenit de viața sa privată ține în primul rând de dreptul său natural de a fi liber chiar și în mediul comun al unei colectivități organizate pe principii sociale și politice clare. Libertatea naturală a individului și, implicit, viața sa privată sunt opozabile statului și comunității semenilor săi, dar nu în mod absolut, ci în limite fixate și apărate de stat.

Dacă este adevărat că se poate vorbi cu temei de un drept de autodeterminare a indivi- 15
dului sau de dreptul persoanei de a dispune în mod liber de ea însăși, nu este mai puțin adevărat că modalități de exercitare a acestor drepturi ar putea da naștere la opoziția societății, justificată prin tradiții culturale, morale și chiar a statului[2]. Este dreptul suveran al statului de a decide până unde se poate extinde dreptul de autodeterminare a individului, ca și autonomia acestuia. În mod concret, același drept aparține și judecătorului atunci când este chemat să judece o astfel de speță.

Viața privată a unei persoane ține prin excelență de personalitatea acesteia, precum și 16
de alți factori care îi influențează viața. Ceea ce marchează în mod particular noțiunea de viață privată este tocmai caracterul confidențial, uneori chiar tainic al acesteia. Individul are tot dreptul să păstreze tainice aspecte ale vieții și activității sale personale, el hotărând dacă și când va renunța la viața sa privată[3]. Așa cum s-a precizat în literatura de specialitate, noțiunea de viață privată, configurată în art. 8 al Convenției europene pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale și în jurisprudența Curții de contencios european cuprinde: dreptul persoanei la viață privată intimă, personală, dreptul acesteia la viață privată socială și dreptul persoanei la un mediu înconjurător sănătos[4]. Fiecare dintre cele

---

rioară. Respectul vieții personale trebuie să includă, într-o anumită măsură, dreptul persoanei de a stabili și dezvolta relații cu semenii săi, neexistând niciun motiv de principiu care să justifice excluderea activităților de natură profesională sau de afaceri (a se vedea *M. Udroiu, O. Predescu*, Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 803). În cauza *Niemietz c. Germaniei*, CEDO „nu consideră nici posibilă, nici necesară căutarea definirii într-o manieră exhaustivă a noțiunii de viață privată. Ar fi totuși prea restrictiv ca aceasta să fie limitată unui cerc intern în care fiecare poate să-și conducă viața personală după bunul plac și să facă abstracție de lumea exterioară acestui cerc. Respectarea vieții private trebuie, de asemenea, să înglobeze, într-o anumită măsură, dreptul individului de a stabili și de a dezvolta relațiile sale cu semenii acestuia" (a se vedea *F. Sudre*, op. cit., p. 387).

[1] A se vedea *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 33; *B. Selejan-Guțan*, op. cit., p. 150; *I. Deleanu*, op. cit., p. 481; *F. Sudre*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 317.

[2] Ne referim aici, de pildă, la moartea asistată, sterilitatea voluntară etc. A se vedea și *I. Deleanu*, op. cit., p. 480-481.

[3] În jurisdicția europeană se consideră că viața privată este tot ceea ce exclude activitatea publică și accesul terților; ea include toate drepturile și libertățile polarizate în jurul personalității individului (a se vedea *I. Deleanu*, op. cit., p. 482).

[4] *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, p. 600. A se vedea și *B. Selejan-Guțan*, Protecția europeană a drepturilor omului, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 150.

trei drepturi are însă multiple fațete de exprimare, ceea ce face ca obiectul de reglementare al acestora să fie extrem de particularizat în practica socială.

17 Și intimitatea are sensuri multiple. Intimitatea, raportată la persoane, induce ideea de raporturi foarte apropiate între două sau mai multe persoane, exprimă profunzimea relațiilor existente între acestea sau afecțiunea ce le leagă. Intimitatea nu presupune însă neapărat raporturi între mai multe persoane. Fiecare individ are vocația intimității sale[1]. Acesta este și motivul pentru care intimitatea persoanei trebuie respectată[2]. Ține de viața intimă a persoanei, de pildă, starea sa de sănătate, informațiile privind maladia ce i-a fost diagnosticată, tratamentul prescris de medicul curant, rezultatele analizelor sale medicale[3]. Tot astfel, problemele de cazier țin de intimitatea vieții personale. În viață apar o suită de evenimente pe care o persoană dorește să le ascundă publicului pentru că țin de intimitatea sa, nu prezintă niciun interes public[4]. Viața intimă a unei persoane nu se confundă cu viața sa privată, deși până la un punct acestea pot fi comune[5]. Viața intimă ține, îndeosebi, de voința persoanei ca anumite lucruri, împrejurări sau evenimente

---

[1] De pildă, o persoană supraponderală, izolată în propria locuință, poate socoti că aspectul său fizic sau situația în care se află datorită obezității extreme, constituie un element al vieții sale intime pe care se străduiește să-l păstreze secret, refuzând să facă publică și starea sa de sănătate. Tot astfel, o persoană care a câștigat, de pildă, la loterie o sumă foarte mare de bani, poate opta pentru secretul acestui eveniment, dar în acest caz ipotetic nu este vorba de viața sa intimă ci de cea privată. Viața oferă nenumărat și variate exemple ale vieții particulare care pot fi încadrate în sfera de aplicare a art. 26 din Constituție.

[2] De aceea, textul constituțional nu folosește numai termenul de „ocrotire a vieții intime", ci și pe cel de „respectare a vieții intime". Reglementarea constituțională a art. 26 alin. (1) este corectă, respectarea și ocrotirea vieții intime, familiale și private, completându-se reciproc.

[3] În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis că informațiile privind sănătatea persoanelor intră în noțiunea de viață privată, fiind, prin urmare, un mod de a realiza protecția drepturilor prevăzute de art. 26 din Constituție, consacrate în egală măsură și în art. 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [Decizia Curții Constituționale nr. 1429 din 2 noiembrie 2010 (M.Of. nr. 16 din 7 ianuarie 2010)].

[4] Ieșirea unei persoane dintr-un restaurant în stare de ebrietate ține de viața sa intimă și nu de viața sa privată. De aceea, fotografierea acesteia în ipostaze stânjenitoare, jenante și postarea lor pe rețele de socializare, reprezintă un atentat la intimitatea vieții sale, întrucât o expun oprobiului.

[5] În doctrina de specialitate s-a susținut că viața intimă la care face referire art. 26 alin. (1) din Constituție „se regăsește cu prisosință în cele două componente, viața privată și viața de familie, dar reprezintă doar un fragment din sfera de relații pe care o acoperă fiecare din cele două noțiuni. În consecință, la o viitoare modificare a Constituției, pentru mai multă claritate și conciziune, precum și pentru o mai bună coroborare cu textele convențiilor internaționale în materia drepturilor omului, art. 26 alin. (1) ar putea să se refere, pur și simplu, la dreptul la viață familială și privată, fără a exista riscul de a ignora, prin această formulare, ocrotirea vieții intime a persoanei" [a se vedea *V. Cioclei*, Comentariul art. 26 din Constituție, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 248]. Nu împărtășim această opinie, întrucât chiar jurisprudența CEDO în materie evită îngustarea sferelor de cuprindere a vieții private unei persoane, iar judecătorul european a preferat să dea o interpretare largă a art. 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale. În materie de protecție a drepturilor omului, concepția Legiuitorului trebuie să fie cât mai cuprinzătoare. Sunt aspecte ale vieții individului raportate strict la persoana sa, care au un caracter lăuntric și pe care individul respectiv vrea să le păstreze secrete, deși nu fac parte din viața sa privată.

care au marcat, de pildă, emoțional persoana respectivă, să fie știute numai de aceasta. În Adunarea Constituantă s-a propus eliminarea din textul art. 26 alin. (1) al proiectului de Constituție a referirii la respectul și ocrotirea vieți intime, dar amendamentul a fost respins de Comisia de redactare a proiectului, care a susținut că „respectul vieții intime este esențial pentru libertatea persoanei și un aspect al democrației"[1].

În definiția de dicționar a vieții intime a unei persoane, intră și viața sexuală și tot ceea 18
ce este legat de sexul acesteia. Are vocația intimității și viața de familie și viața privată (atât cea personală, cât și cea socială, profesională). Tot astfel viața intimă a unei persoane prezintă o multitudine de fațete. Intimitatea relațiilor personale constituie cadrul clasic al protecției vieții private[2]. În situațiile în care intimitatea privește viața sexuală sau sexul unei persoane, intervin elemente de pudoare, decență, castitate, sfială care și explică specificitatea intimității. Normele de morală au un impact considerabil în configurarea și exprimarea intimității unei persoane. În jurisprudența europeană se consideră că viața privată acoperă nu numai integritatea fizică și morală a persoanei, ci include și viața sexuală a acesteia[3].

Relațiile sociale care prezintă interes din punct de vedere al ocrotirii și respectării 19
vieții intime a unei persoane fac obiectul de reglementare, îndeosebi, al legislației penale. Conceptul penal de *viață intimă* poate fi dedus, între altele, din Titlul I, Capitolul VIII din Partea specială a Codului penal, consacrat infracțiunilor contra libertății și integrității sexuale. În doctrina de drept penal se susține argumentat că libertatea individuală a persoanei înglobează și libertatea sexuală, respectiv dreptul acesteia de a dispune în mod liber de corpul ei în ceea ce privește viața sexuală, având însă în vedere să se respecte normele de drept, cât și cele morale, în sensul de a nu leza interesele altora[4]. Legiuitorul penal a înțeles să ocrotească și integritatea sexuală a persoanei, ceea ce presupune excluderea oricărei încercări de imixtiune în sfera relațiilor de natură sexuală prin impunerea de raporturi sexuale, acte sexuale ori acte de natură sexuală[5].

§2. Natura juridică a dreptului la viață privată

Preocuparea doctrinei de specialitate pentru fundamentarea teoretică a naturii sau esenței 20
drepturilor și libertăților de care beneficiază, într-un cadru național, social-economic, cultural și politic, cetățenii unui stat – și nu numai ei – s-a împletit cu preocuparea pentru definirea chiar a noțiunii de drepturi fundamentale. Deși se intersectează în multe privințe, natura juridică a drepturilor fundamentale nu se confundă cu noțiunea de drepturi fundamentale[6]. Natura juridică a drepturilor fundamentale și – în acest cadru, a dreptului

---

[1] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 301.

[2] *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 241.

[3] *B. Selejan-Guțan*, op. cit., p. 151.

[4] *V. Dobrinoiu, N. Neagu*, Drept penal, Partea specială, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 146.

[5] *D.I. Lămășanu*, Explicații ale Capitolului VIII din Titlul I al Codului penal, Partea specială, în *G. Antoniu, T. Toader* (coord.), Explicațiile noului Cod penal. Vol. III. Art. 188-256, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 177.

[6] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 233.

la respectul și ocrotirea vieții intime, familiale și private – pune în evidență, îndeosebi, baza naturală, politică, socială sau contractuală a drepturilor și libertăților constituționale, cu alte cuvinte, explică fundamentele acestora, fixează drepturile în raport cu alte valori ocrotite de stat și în primul rând cu statul și individul[1]. Ca și celelalte drepturi înscrise în Capitolul II al Titlului II din Constituție, dreptul la ocrotirea vieții intime, familiale și private este un drept subiectiv, în baza căruia, titularul său – orice persoană cu statut de rezident pe teritoriul statului român – este îndreptățit să ceară oricărui subiect de drept să se abțină de la orice conduită socială, juridică care ar împiedica-o să se bucure din plin de caracterul intim sau, după caz, privat a vieții sale personale și de familie. În baza aceluiași drept subiectiv, titularul dreptului consacrat în art. 26 din Constituție are vocația că ceară statului nu numai să-i respecte dreptul, dar și să-l ocrotească prin măsuri legislative, executive sau, dacă este cazul, prin intervenția structurilor de putere judiciare. În jurisprudența instanței de contencios constituțional s-a reținut că dreptul la respectul și ocrotirea vieții intime, familiale și private face parte din categoria drepturilor și libertăților fundamentale, fiind expres prevăzut și în art. 8 din Convenția europeană, prevedere ce impune, în principal, obligația negativă din partea autorităților statului de a nu face nimic de natură a stânjeni exercițiul dreptului la viața privată a persoanelor[2]. Dreptul la viață intimă, familială și privată este un drept fundamental, ceea ce explică, de altfel, consacrarea sa prin normă constituțională. Acest drept provine din voință constituantă și nu dintr-o voință politică majoritară a unor partide parlamentare, care, prin votul lor, își propun să reglementeze potrivit propriilor filozofii politice și culturale anumite raporturi sociale din sfera vieții personale a unei persoane.

§3. Ocrotirea dreptului la viață privată în documente internaționale. Concepția europeană privind ocrotirea vieții private

21 În contextul voinței politice a națiunilor de a reforma relațiile între ele după cel de-al doilea război mondial și de a crea individului un rol de primă mărime în raporturile acestuia cu statul pe teritoriul căruia trăiește, Organizația Națiunilor Unite a adoptat la 10 decembrie 1948 Declarația Universală a Drepturilor Omului, în cuprinsul căreia se prevede că „Nimeni nu va fi obiectul unor imixtiuni arbitrare în viața sa particulară, în familia sa, în domiciliul său ori în corespondență, nici al unor atingeri ale onoarei sau reputației sale. Orice persoană are dreptul la protecția legii împotriva unor astfel de imixtiuni sau atingeri". Textul citat (art. 12 din Declarație) a format bazele unei concepții filozofice noi privind viața particulară a persoanei și raporturile statului cu proprii cetățeni, raporturi de care se pot bucura prin vocație și alte persoane rezidente pe teritoriul acestuia. Potrivit acestora, statele și-au asumat o obligație pozitivă de ocrotire a vieții personale a individului, dar și una negativă, și anume: de a se abține de la imixtiuni ilegitime în viața

[1] În doctrina de drept constituțional s-a precizat că prin drepturi fundamentale cetățenești se desemnează acele drepturi ale cetățenilor care, fiind esențiale pentru existența fizică și integritatea psihică, pentru dezvoltarea materială și intelectuală a acestora, precum și pentru asigurarea participării lor active, la conducerea statului, sunt garantate de însăși constituția (a se vedea *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 151).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 414 din 14 aprilie 2010 (M.Of. nr. 294 din 5 mai 2010).

familială, în domiciliul sau corespondenţa persoanelor aflate pe teritoriul lor[1]. Aceeaşi Declaraţie prevede în art. 16 dreptul persoanelor de a se căsători cu începere de la vârsta nubilă şi de a-şi întemeia, pe această bază, o familie. Mai mult, Declaraţia Universală a Drepturilor Omului prevede în art. 16 pct. 3 că: „Familia este elementul natural şi fundamental al societăţii şi are dreptul la ocrotire din partea societăţii şi a statului". În fine, declaraţia proclamă solemn în art. 24 pct. 2 că: „mama şi copilul au dreptul la ajutor şi ocrotire speciale. Toţi copiii, indiferent dacă s-au născut în cadrul sau în afara căsătoriei, se bucură de aceeaşi ocrotire socială".

În concordanţă cu dispoziţiile Declaraţiei şi în dezvoltarea acestora, Pactul internaţional 22
cu privire la drepturile civile şi politice, adoptat de Adunarea generală a ONU în 1966, prevede în art. 17 un text asemănător celui consacrat în art. 12 din Declaraţia Universală a Drepturilor Omului. În plus, Pactul consacră un drept special al cărui titular şi beneficiar este copilul. Potrivit art. 24 pct. 1 din Pact, orice copil, fără nicio discriminare întemeiată pe rasă, culoare, sex, limbă, religie, origine naţională sau socială, avere sau naştere, are dreptul din partea familiei sale, a societăţii şi a statului de măsurile de ocrotire pe care le cere condiţia de minor[2]. În concordanţă cu cele două documente universale în materia drepturilor omului, cele mai multe state membre ale ONU şi-au adoptat dispoziţiile constituţionale la astfel de prescripţii de natură umanitară şi, deopotrivă, politică şi juridică.

Convenţia europeană a drepturilor omului a prevăzut în art. 8 parag. 1 că: „Orice 23
persoană are dreptul la respectarea vieţii sale private şi de familie, a domiciliului şi a corespondenţei sale"[3]. Textul Convenţiei face parte din dreptul intern al statului român, în temeiul art. 11 alin. (1) din Constituţie, potrivit căruia statul român se obligă să îndeplinească întocmai şi cu bună-credinţă obligaţiile ce-i revin din tratatele la care este parte, or Convenţia europeană este ratificată de Parlament şi face parte, astfel, din dreptul intern.

---

[1] Art. 8 din Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor şi a libertăţilor fundamentale obligă statele să adopte măsuri de ordin legislativ şi de altă natură, destinate să facă efectivă interdicţia imixtiunilor ilegitime şi a atingerilor aduse protecţiei vieţii private (*F. Sudre*, op. cit., p. 313-314).

[2] Problematica ocrotirii familiei, precum şi cea a mamelor şi a copiilor se regăseşte şi în Pactul internaţional cu privire la drepturile economice, sociale şi culturale. Astfel, potrivit art. 10 din Pact, „Statele părţi la prezentul Pact recunosc că: 1. O ocrotire şi o asistenţă cât mai largă cu putinţă trebuie acordată familiei, elementul natural şi fundamental al societăţii, în special pentru întemeierea sa şi în răstimpul cât are responsabilitatea întreţinerii şi educării copiilor care sunt în sarcina sa. Căsătoria trebuie să fie liber consimţită de viitorii soţi. 2. O ocrotire specială trebuie acordată mamelor, într-o perioadă de timp rezonabilă, înainte şi după naşterea copiilor. Mamele salariate trebuie să beneficieze în decursul acestei perioade, de un concediu plătit sau de un concediu completat cu alocaţii de securitate socială adecvată. 3. Măsuri speciale de ocrotire şi de asistenţă trebuie luate în favoarea copiilor şi adolescenţilor, fără nicio discriminare din motive de filiaţie sau din alte motive. Copiii şi adolescenţii trebuie ocrotiţi împotriva exploatării economice şi sociale. Folosirea lor la lucrări de natură a dăuna moralităţii sau sănătăţii, de a le pune viaţa în primejdie sau de a dăuna dezvoltării lor normale trebuie sancţionată prin lege. Statele trebuie, de asemenea, să stabilească limite de vârstă sub care folosirea muncii salariale a copiilor va fi interzisă şi sancţionată prin lege.

[3] Scopul principal al art. 8 din Convenţie este de a asigura protecţie eficace persoanelor împotriva oricărei ingerinţe arbitrare a puterilor publice (*J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 239).

24 Atenția specială pe care Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale o acordă vieții particulare a unei persoane este explicabilă prin deschiderea problematicii generale a individului și a rolului său într-o societate democratică după cel de-al doilea război mondial. În concepția cancelariilor europene, omul capătă dimensiunile unei entități multifuncționale (politice, sociale, economice, morale, culturale, religioase etc.) ca „măsură a tuturor lucrurilor". Statul, care este rezultatul voinței politice a tuturor indivizilor asociați în corpul electoral, se angajează din proprie voință suverană să recunoască formal și solemn libertățile omului, iar printre acestea figurează și ocrotirea sub diferite forme a vieții particulare a fiecărui individ. Aceasta este o trăsătură fundamentală a concepției europene privind ocrotirea vieții private, pusă în valoare și de Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene[1]. Jurisprudența Curții de contencios european a consacrat în această privință o linie de conduită potrivit căreia în conținutul noțiunii de viață privată intră nu numai aspectele strict personale ale individului, ci și opțiunea acestuia de a stabili și dezvolta relații cu semenii săi[2]. Termenul de viață privată are vocația de a fi larg cuprinzător. Față de acest drept, statului îi incumbă atât obligații pozitive, de a face, cât și obligații negative, de a se abține de la ingerințe ilegitime în viața personală a unui om[3]. Doctrina menționează că în concepția instanței europene noțiunea de viață privată cuprinde, în primul rând, integritatea fizică și morală a persoanei, sfera intimă a individului[4].

25 În privința vieții familiale, Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale, a avut drept sursă de inspirație substanța art. 23 pct. 1 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și corespondentul acestui text din Declarația Universală a Drepturilor Omului[5]. În jurisprudența Curții europene nu are importanță distincția legală între familia biologică și cea căpătată de o persoană în urma adopției sale. De asemenea, art. 8 din Convenția europeană poate fi invocat cu aceeași îndreptățire atât de membrii unei familii formate prin exercitarea dreptului la căsătorie, cât și de cei ai unei comuniuni sau a unei familii de fapt. Curtea asimilează cuplurile căsătorite cu cele legate printr-un parteneriat liber consimțit și efectiv. Din acest punct

---

[1] Art. 7 din Cartă prevede că: „Orice persoană are dreptul la respectarea vieții private și de familie, a domiciliului și a secretului comunicațiilor".

[2] În cauza *Niemietz c. Germaniei* (16 decembrie 1992): „Curtea nu consideră nici posibilă, nici necesară căutarea definirii într-o manieră exhaustivă a noțiunii de *viață privată*. Ar fi totuși prea restrictiv ca aceasta să fie limitată unui *cerc intern* în care fiecare poate să-și conducă viața personal după bunul plac și să facă abstracție de lumea exterioară a acestui cerc. Respectarea vieții private trebuie, de asemenea, să înglobeze într-o anumită măsură, dreptul individului de a stabil și de a dezvolta relațiile sale cu semenii acestuia" (a se vedea *F. Sudre et alii*, Marile hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului, Ed. Rosetti Internațional, București, 2011, p. 387).

[3] A se vedea și *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului, Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, p. 594 și urm. Același autor subliniază că în jurisprudența CEDO, protecția conferită de art. 8 din Convenție dreptului la viață privată are în vedere îmbinarea vieții personale cu cea socială a individului (op. cit., p. 599). Pentru cazuistica CEDO în privința aplicării art. 8 din Convenție, incidentă sferei de reglementare a art. 26 din Constituția României, a se vedea *C. Bîrsan*, op. cit., p. 601-657.

[4] Idem, p. 598.

[5] Art. 23 pct. 1 din documentul menționat prevede că: „Familia este elementul natural și fundamental al societății și are drept la ocrotire din partea societății și a statului".

de vedere, dreptul la căsătorie, fundamentat pe concepția tradițională a acesteia, apare ca fiind diferit de dreptul de a întemeia o familie[1)].

§4. Importanța ocrotirii vieții intime, familiale și private pentru Legiuitorul constituant

Deși în materia reglementării formale a drepturilor și libertăților cetățenești, Legiuitorul socialist nu s-a lăsat încorsetat de ideologia și doctrina marxistă a partidului comunist, schimbarea prin forță a regimului politic, având la bază puterea partidului unic, a impus o nouă viziune asupra constituționalizării drepturilor cetățenilor. Una dintre trăsăturile acesteia a fost receptarea reglementărilor internaționale și, îndeosebi, a garanțiilor formulate în documentele respective pentru exercitarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului. În concepția Adunării Constituante sunt evidente legăturile între reglementările internaționale în materie și legislația internă a statului român. Această orientare, preluată ulterior de Parlament și Guvern, ca și de toate celelalte autorități publice, a fost nuanțată și întărită în condițiile în care România a devenit membru al Consiliului Europei și al Uniunii Europene. În această calitate, statul român, prin autoritățile sale competente și, îndeosebi, prin Parlament, a creat cadrul juridic adaptat la exigențele și standardele privind, între altele, și dreptul la intimitatea vieții personale. În alocuțiunea sa prezentată Adunării Constituante pe marginea tezelor privind Titlul II din proiectul de Constituție, raportorul din partea comisiei de redactare a acestuia a precizat că „în legătură cu dreptul persoanei de a dispune de ea însăși, putem menționa că este un drept care s-a conturat în catalogul drepturilor fundamentale prin valoarea sa aparte pentru viața și libertatea persoanei"[2)]. 26

Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție a propus Adunării Constituante spre dezbatere parlamentară două teze: „Orice persoană fizică are dreptul de a dispune de ea însăși, dacă prin aceasta nu aduce atingere ordinii de drept, drepturilor și libertăților altora, precum și bunelor moravuri"; „Autoritățile publice protejează viața intimă, familială și privată". Cele două texte nu au suscitat dezbateri deosebite[3)] și au fost în final convertite într-un text normativ de rang constituțional adoptat de Adunarea Constituantă. 27

[1)] Comisia a admis că locuirea împreună și posibilitatea de a avea raporturi conjugale nu reprezintă o condiție a căsătoriei. A se vedea *F. Sudre et alii*, op. cit., p. 411.

[2)] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 197.

[3)] Senatorul Ion Predescu a propus înlocuirea termenului *protejează* din teza „autoritățile publice protejează viața intimă, familială și privată" cu cel de *respectă*, pe motiv că „termenul protejează nu este corespunzător folosit" și că „e greu de înțeles cum ar putea proteja autoritățile viața intimă, familială, sau privată, fiind mai de înțeles că ar putea s-o respecte" (a se vedea Geneza Constituției României, op. cit., p. 235). Amendamentul propus de senator a fost respins de către membrii Adunării (op. cit., p. 243). În fine, un alt amendament a vizat înlocuirea sintagmei bunele moravuri cu expresia morala publică. Amendamentul a fost respins pe motiv că „morala publică este un termen imprecis, ce practic nu poate fi dovedit" (a se vedea Geneza Constituției României..., op. cit., p. 301).

§5. Normele interne de respectare și ocrotire a vieții intime, familiale și private a persoanei

28 Norma constituțională înscrisă în art. 26 alin. (1) nu are cum să epuizeze problematica reglementării juridice a respectării și ocrotirii vieții intime, familiale și private[1]. Revine legislației speciale, îndeosebi de drept penal și dispozițiilor Codului civil referitoare la persoane și la familie, să ofere soluții legislative corespunzătoare raporturilor sociale multiple și variate în care se impune intervenția statului pentru respectarea și ocrotirea relațiilor de familie și a vieții intime și private ale cetățenilor români și ale altor persoane aflate pe teritoriul statului român[2]. Codul penal în vigoare cuprinde numeroase dispoziții conexe art. 26 din Constituție. Ne referim, între altele, la art. 199 (violența în familie) care circumstanțiază ca o agravantă alte fapte penale de drept comun la raporturi sociale incidente art. 26 din Constituție (art. 188, art. 189, art. 193-195 C.pen.); art. 218-222 C.pen.; art. 226-227 C.pen.; art. 374 C.pen.; art. 376-380 C.pen. Așa cum am arătat deja, sunt aplicabile în ordinea juridică națională și dispozițiile art. 8 din Convenția europeană, precum și jurisprudența CEDO, hotărârile acesteia fiind un izvor de inspirație normativă pentru Legiuitorul român și, totodată, o sursă de reflecție pentru instanțele de judecată.

§6. Dreptul persoanei de a dispune de ea însăși. Între permisivitate și interdicție

29 Nici Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale, nici celelalte documente internaționale referitoare la drepturile omului adoptate în cadrul ONU nu au consacrat expres acest drept[3]. Este adevărat că elemente componente ale acestuia, care îi definesc conținutul, se regăsesc în diferite dispoziții din acte încheiate la nivel internațional în materia drepturilor și libertăților fundamentale. De pildă, art. 1 din Declarația Universală a Drepturilor Omului prevede că toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi. Ele sunt înzestrate cu rațiune și conștiință și trebuie să se comporte unele față de altele în spiritul fraternității. Găsim în acest text confirmarea că orice ființă umană fiind înzestrată cu rațiune are, în principiu, discernământul necesar de a conștientiza consecințele pentru sine și pentru societate ale exercitării dreptului de a dispune de ea însăși. Pe de altă parte, este dreptul suveran al oricărui stat de a stabili un cadru legal pentru exercitarea acestui drept, concomitent cu protejarea drepturilor altora și a unor modele de conduită morală în societate. În cadrul ocrotirii integrității fizice și morale a persoanei fizice, preocupare însemnată a legislației europene este inclusă și libertatea sexuală, iar aceasta la rândul ei face parte din sfera de cuprindere a art. 26 alin. (2) din Constituție. Legat de acest aspect, jurisprudența instanței de contencios european a reținut

---

[1] Putem spune chiar că procesul de constituționalizare a obligației statului de respectare și ocrotire a relațiilor de familie, precum și a vieții intime și private a persoanelor nu este epuizat prin art. 26 alin. (1). Dispozițiile acestui text constituțional se completează, între altele, cu prevederile cuprinse în art. 34, art. 35, art. 48, art. 49, art. 50 din Legea fundamentală.

[2] În doctrină s-a recunoscut că este greu de realizat un inventar al reglementărilor interne care, direct sau indirect, au o contribuție la asigurarea protecției vieții private (a se vedea *V. Cioclei*, op. cit., p. 53).

[3] Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene interzice în art. 3 alin. (2) lit. c) utilizarea corpului uman și a părților sale, ca atare, ca sursă de profit.

că fiecare individ are dreptul de a duce viața sexuală pe care o dorește, în conformitate cu identitatea sa profundă[1].

Alin. (2) al art. 26 prevede că „persoana are dreptul să dispună de ea însăși, dacă nu încalcă drepturile și libertățile altora, ordinea publică sau bunele moravuri". Curtea Constituțională a reținut că prin acest text, legiuitorul constituant a avut în vedere persoana fizică cu capacitate deplină de exercițiu și experiență de viață, care are posibilitatea de a-și valorifica acest drept în deplină cunoștință de cauză, ceea ce nu se regăsește în persoana unui minor, lipsit de capacitatea de exercițiu[2]. Textul constituțional este o altă formă de consacrare a libertății individuale, asupra căreia persoana are vocația de a dispune așa cum crede de cuviință, cu singura condiție, prevăzută în Legea fundamentală și anume, de a nu încălca drepturile și libertățile altora, ordinea publică sau bunele moravuri. În legătură cu aceasta, Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa că, de principiu, dreptul de a dispune de sine însuși cuprinde două elemente inerente, respectiv: un element activ vizând dreptul persoanei de a se manifesta prin acțiunile sale în mod liber, precum și un element pasiv referitor la dreptul persoanei de a fi ocrotită de ingerințele altor subiecte de drept. Libertatea de acțiune a unei persoane este în mod necesar limitată de dreptul celorlalte persoane de a li se respecta drepturile și libertățile fundamentale sau valorile morale. De aceea, Constituția trebuie să acorde același nivel de protecție ambelor aspecte ale dreptului persoanei de a dispune de sine însuși și să consacre un just echilibru între acestea[3]. Este de observat că Adunarea Constituantă nu a circumstanțiat noțiunile de *drepturi și libertăți ale altora*, motiv pentru care considerăm că Legiuitorul constituant a avut în vedere orice drepturi și libertăți consacrate pe cale normativă de statul român. 30

Conținutul acestui drept se întemeiază pe libertatea recunoscută de Legiuitorul constituant oricărei persoane, de a hotărî ea însăși și fără aprobarea sau consimțământul altuia, de a dispune de propriul corp așa cum crede de cuviință, dar cu interdicția ca prin acest comportament să aducă atingere drepturilor și libertăților recunoscute de lege altor semeni ai săi, ordinii publice sau moralei publice. În jurisprudența sa, instanța de contencios constituțional a decis că manifestările contrare moralei publice sunt social periculoase, pentru că neagă una dintre condițiile de existență a societății și pentru că împiedică educația tinerelor generații în respectul față de valorile morale ale societății. Morala publică și bunele moravuri sunt valori fundamentale consacrate de Constituție. Drepturile și libertățile fundamentale pe care aceasta le prevede nu pot fi exercitate într-un mod contrar bunelor moravuri sau care ar aduce atingere moralei publice[4]. Constituția nu definește nici termenul de ordine publică nici pe cel de bune moravuri. În privința sensului constituțional al noțiunii de ordine publică am făcut deja precizările necesare în cadrul altor comentarii. Termenul de bune moravuri urmează să fie înțeles în sensul cel mai uzual utilizat în vorbirea curentă[5]. 31

[1] *J.-F. Renucci*, op. cit., p. 245.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 1287 din 8 octombrie 2009 (M.Of. nr. 767 din 10 noiembrie 2009).

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 80 din 16 februarie 2014 (M.Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014).

[4] Decizia Curții Constituționale nr. 108 din 2 noiembrie 1995 (M.Of. nr. 9 din 17 ianuarie 1996).

[5] Curtea Constituțională a decis de altfel că din jurisprudența sa cu privire la expresiile „bunele moravuri" sau „morala publică" se desprinde ideea că acestea sunt concepte evolutive, care vizează, de principiu, norme de conviețuire și de comportare în societate. Acestea se identifică și trebuie înțelese sub aspectul normelor de comportare socială a individului în manifestările și exprimările

Se înțelege că încălcarea acestei interdicții constituționale atrage intervenția autorităților publice represive.

32 Precizarea făcută în textul constituțional comentat cum că este vorba de dreptul persoanei de a dispune *de ea însăși*, arată că legiuitorii constituanți s-au referit strict la corpul uman în materialitatea lui și în toate ipostazele expunerii și utilizării sale. Adunarea Constituantă nu se referă la motivația persoanei de a dispune de propriul corp nici la scopurile urmărite de aceasta. De asemenea, persoana își poate exercita acest drept în intimitatea vieții sale personale sau în prezența și cu participarea altor persoane (cu excepția minorilor). Cazuistica exercitării acestui drept poate fi extrem de diversă. Facem precizarea că dreptul persoanei fizice de a dispune de ea însăși nu are legătură doar cu libertatea sexuală, deși o include în sfera sa de aplicare. În virtutea dispozițiilor art. 26 alin. (2) din Constituție o persoană poate, de pildă, să accepte din proprie voință să fie hipnotizată[1]. Tot în aplicarea art. 26 alin. (2) o femeie este îndrituită să recurgă la inseminare artificială. În literatura de specialitate s-a susținut că libertatea sexuală, care este o componentă importantă a dreptului persoanei de a dispune de ea însăși, ar cuprinde și dreptul la avort[2].

33 S-a precizat în literatura de specialitate că libertatea persoanei de a dispune de ea însăși, înțeleasă ca o componentă esențială a respectului vieții private are, de asemenea, importante implicații în domeniul medical și sanitar[3].

Art. 27. Inviolabilitatea domiciliului

(1) Domiciliul și reședința sunt inviolabile. Nimeni nu poate pătrunde sau rămâne în domiciliul ori în reședința unei persoane fără învoirea acesteia.

(2) De la prevederile alineatului (1) se poate deroga prin lege pentru următoarele situații:

a) executarea unui mandat de arestare sau a unei hotărâri judecătorești;

b) înlăturarea unei primejdii privind viața, integritatea fizică sau bunurile unei persoane;

c) apărarea securității naționale sau a ordinii publice;

d) prevenirea răspândirii unei epidemii.

(3) Percheziția se dispune de judecător și se efectuează în condițiile și formele prevăzute de lege.

(4) Perchezițiile în cursul nopții sunt interzise, în afară de cazul infracțiunilor flagrante.

Lucrări de referință: *G. Antoniu, T. Toader* (coord.), Explicațiile Codului penal. Vol. III. Art. 188-256, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 241-252; *Fl.A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei* (coord.), Noul Cod civil. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 97-99; *C. Birsan*, Convenția europeană a drepturilor omului, Comentariu pe articole, vol. I, Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, p. 657-664; *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 61-65; *V. Cioclei*, Comentariul art. 27 din Constituție,

---

sale sub orice formă, găsindu-și, între altele, expresie în sentimentul public de pudoare și decență, a cărui nesocotire nu poate fi tolerată de colectivitatea respectivă [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 108 din 2 noiembrie 1995 (M.Of. nr. 9 din 17 ianuarie 1996)].

[1] Psihicul unei persoane este o componentă a corpului uman. În același sens, *V. Cioclei*, op. cit., p. 254.

[2] A se vedea *I. Muraru*, Comentariul art. 26 din Constituție, în *Colectiv*, Constituția României, comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 66. Nu împărtășim această opinie, întrucât fătul în viața uterină este totuși o ființă diferită de mama sa, deși face parte din corpul acesteia, iar viața sa biologică depinde de viața ei.

[3] *V. Cioclei*, op. cit., p. 256.

în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 257-271; *Colectiv*, Noul Cod penal comentat. Partea specială, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 192-197; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 497-499; *J. Robert*, Droits de l'homme et libertes fondamentales, Montchrestien, Paris, 1993, p. 347-353; *J.F. Renucci*, Tratat european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 279-291; *M. Udroiu, O. Predescu*, Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 803-812 și 861-864.

Studii de specialitate: *K. Benke*, Jurisprudență comparată privind dreptul organelor administrative de control de a pătrunde în sediile sau în localurile profesionale ale persoanelor juridice și influența acesteia asupra Deciziei Curții Constituționale nr. 296/2005, în Dreptul nr. 12/2005; *C. Ionescu*, Despre constituționalizarea dreptului la inviolabilitatea domiciliului, în Dreptul nr. 8/2016; *L. Mihai*, Considerații privind reglementarea drepturilor omului în Constituția României din 1991, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 1/1993; *A. Țuculeanu*, Noi abordări referitoare la percheziție și înregistrările audio sau video, în Dreptul nr. 12/2007.

Corelații legislative: art. 224, art. 225 C.pen.; art. 156-168 C.proc.pen.; art. 8 CEDO; art. 7 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Conceptul juridic de domiciliu și de reședință 367
§2. Protecția europeană privind inviolabilitatea domiciliului și a reședinței 372
§3. Titularul dreptului de inviolabilitate a domiciliului și a reședinței 374
§4. Condițiile constituționale în care nu operează garanția inviolabilității domiciliului și a reședinței 374
§5. Percheziția se dispune numai de judecător 375
§6. Interdicția constituțională a efectuării percheziției în timpul nopții 376

§1. Conceptul juridic de domiciliu și de reședință

Formalismul gândirii și, mai ales, al exprimării juridice au imprimat teoriei și practicii dreptului o trăsătură esențială și, în același timp, o caracteristică de bază a legiuitorilor: cerința esențială a definirii clare, precise și predictibile a termenilor și instituțiilor juridice, precum și a soluțiilor normative pentru ca astfel, destinatarul normei juridice să-i înțeleagă corect sensul și să o respecte, așa cum a fost intenția și voința legislativă a celui care a elaborat-o ca un model de comportament social. Exprimarea juridică este extrem de specializată ca și vocabularul juridic, de altfel. Datorită acestei specializări, conținutul semantic al unor termeni juridici este uneori mult diferit de înțelesul comun al termenilor respectivi utilizați în vorbirea curentă. Din această perspectivă, putem spune că termenul juridic de *domiciliu*, precum și cel de *reședință*, utilizați în art. 27 alin. (1) din Constituție, au alte sensuri decât cele cunoscute și folosite în mod obișnuit. Mai mult chiar, termenii de domiciliu și, respectiv, de reședință sunt utilizați cu sensuri diferite în dreptul civil față de dreptul penal și de dreptul constituțional. 1

În teoria generală a dreptului civil, domiciliul este un atribut de identificare a persoanei și servește la localizarea în spațiu a acesteia[1]. Înainte de a fi, însă, un atribut de identificare 2

[1] *C. Stătescu*, Drept civil. Persoana fizică. Persoana juridică. Drepturile reale, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 146; *G. Boroi*, Drept civil. Partea generală. Persoanele, Ed. All Beck, București, 2002, p. 341; *E. Chelaru*, Drept civil. Persoanele, Ed. All Beck, București, 2003, p. 44.

a persoanei în comunitatea din care face parte, domiciliul acesteia, în sensul de locuință, induce ideea existenței unui drept firesc, natural al omului de a avea un adăpost, în care să locuiască și în care să-și desfășoare în deplină libertate, siguranță și departe de indiscreția altor persoane, viața privată[1]. Dreptul la locuință nu își are izvorul într-un raționament juridic complicat, nu este nici rodul unor teorii subtile, ci constituie o necesitate elementară pe care societatea, într-un spirit de solidaritate, ar trebui să o asigure oricărei persoane, care din lipsa resurselor financiare sau materiale, nu și-o poate satisface. Și într-un caz și în altul, dreptul la locuință și dreptul la inviolabilitatea acesteia sunt legate de viața privată a unei persoane.

3 În literatura de specialitate s-a precizat că domiciliul poate fi definit ca acel atribut de identificare a persoanei fizice care o individualizează în spațiu, prin indicarea unui loc având această semnificație juridică[2]. Codul civil prevede în art. 87 că: „Domiciliul persoanei fizice, în vederea exercitării drepturilor și libertăților sale civile, este acolo unde aceasta declară că își are locuința principală". În Codul civil sunt reglementate 4 tipuri de domiciliu: domiciliul de drept comun; domiciliul legal; domiciliul profesional și domiciliul ales[3].

4 Domiciliul comun este cel pe care și-l declară în mod voluntar o persoană fizică. Aceasta are o deplină putere (libertate) să-și aleagă sau să-ți schimbe domiciliul sau să și-l stabilească ca o locuință principală oriunde în țară, desigur, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. Fiind o locuință statornică, este clar că domiciliul este prin natura sa unic. Codul civil stabilește chiar o prezumție de domiciliu[4]. Domiciliul legal este acel domiciliu care este stabilit de lege pentru anumite categorii de persoane fizice, având semnificația unei măsuri de ocrotire pentru persoanele respective[5]. Domiciliul profesional aparține celui care exploatează o întreprindere, în tot ceea ce privește obligațiile patrimoniale ce s-au născut sau urmează să se execute în acel loc. În acest caz, domiciliul este stabilit la locul în care este situată întreprinderea respectivă. Domiciliul ales este reglementat în art. 97 C.civ., care prevede că „părțile unui act juridic pot să aleagă un domiciliu în

---

[1] Nici Convenția europeană a drepturilor omului, nici CEDO nu recunosc expres un „drept la domiciliu". A se vedea, în acest sens, *F. Surde et alii*, Marile hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului, Ed. Rosetti Internațional, București, 2011, p. 395 și *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 282.

[2] *G. Boroi*, Drept civil. Partea generală. Persoanele, Ed. All Beck, București, 2001, p. 341. Aceeași definiție a teritoriului este formulată și de profesorul *Gh. Beleiu* în Drept civil român. Introducere în dreptul civil, Subiectele dreptului civil, Casa de editură și presă „Șansa", București, 1995, p. 327. Art. 13 din Decretul nr. 31/1954 prevedea că „Domiciliul persoanei fizice este acolo unde aceasta își are locuința statornică și principală".

[3] A se vedea *E. Chelaru*, Comentariul art. 86, în *Fl.A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei* (coord.), Noul Cod civil, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 97.

[4] Art. 90 alin. (2) C.civ. prevede că: „În lipsă de reședință, persoana fizică este considerată că domiciliază la locul ultimului domiciliu, iar dacă acesta nu se cunoaște, la locul unde acea persoană se găsește".

[5] *O. Ungureanu, C. Munteanu*, Dreptul civil. Persoanele în reglementarea noului Cod civil, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 228. Noul Cod civil prevede că au domiciliu legal minorul și cel pus sub interdicție judecătorească (art. 92), copilul, lipsit temporar sau definitiv, de ocrotirea părinților săi și supus unor măsuri de protecție specială în cazurile prevăzute de lege (art. 93), persoana pusă sub curatelă (art. 94).

vederea exercitării drepturilor sau a executării obligațiilor născute din acel act". Alegerea domiciliului trebuie făcută în scris, aceasta fiind o cerință imperativă a legiuitorului. Fără a mai dezvolta problematica juridică a dreptului civil consacrată noțiunii de domiciliu, astfel cum aceasta este reglementată în noul Cod civil, menționăm că domiciliul prezintă ca trăsături distinctive obligativitatea, unicitatea și stabilitatea[1].

Noțiunea de reședință este reglementată în art. 88 C.civ. Textul prevede că „Reședința 5
persoanei fizice este locul unde își are locuința secundară". Așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate[2], spre deosebire de domiciliu, care este obligatoriu, reședința este un atribut facultativ de identificare a persoanei fizice, în sensul că orice persoană poate avea o reședință, dar nu este și obligată să o aibă.

În dreptul penal, noțiunea de domiciliu acoperă o arie mai largă de termeni. Codul 6
penal incriminează și pedepsește infracțiunea de violare de domiciliu[3]. Totodată, Codul de procedură penală reglementează în art. 157-159 cazurile și condițiile în care se poate dispune percheziția domiciliară, precum și procedura de efectuare a acesteia. Cât privește conceptul de domiciliu, din punct de vedere penal, observăm că legiuitorul are în vedere un sens mai larg al acestuia decât cel din dreptul civil, și anume: locuința, încăperea, dependința, sau locul împrejmuit care face corp comun cu locuința, dependința sau încăperea, la care se referă textul art. 224 C.pen. Art. 157 alin. (2) C.proc.pen. precizează că „prin domiciliu se înțelege o locuință sau orice spațiu delimitat în orice mod ce aparține ori este folosit de o persoană fizică sau juridică". Faptul că legiuitorul a ținut să precizeze conceptul de domiciliu, raportat la procedura prin care judecătorul poate dispune efectuarea unei percheziții domiciliare, arată preocuparea acestuia pentru protejarea dreptului la inviolabilitatea domiciliului împotriva unor acte de percheziție arbitrare. Nu contează locul sau corpul de clădire în care s-ar situa locuința, încăperea sau dependința aflate sub incidența art. 224 C.pen. Intră în această categorie și camerele de hotel, cabanele, incintele militare cu rol de cazarmă, rulote etc.[4] Este o condiție necesară pentru invocarea art. 224 C.pen., ca locuința cu rol de domiciliu să fie efectiv locuită de persoana care deține dreptul la inviolabilitatea domiciliului sau a reședinței.

---

[1] *E. Lupan, S. Sztranyiczki*, Persoanele în concepția noului Cod civil, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 138.

[2] *E. Chelaru*, în *Fl.A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei* (coord.), op. cit., p. 99.

[3] Art. 224 alin. (1) prevede că: „Pătrunderea fără drept, în orice mod, într-o locuință, încăpere, dependință sau loc împrejmuit ținând de acestea, fără consimțământul persoanei care le folosește, ori refuzul de a le părăsi la cererea acesteia se pedepsește cu închisoarea de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă". Legiuitorul a prevăzut în alin. (2) al aceluiași articol și o agravantă a infracțiunii de violare de domiciliu în sensul că: „În cazul în care fapta este săvârșită de o persoană înarmată, în timpul nopții ori prin folosire de calități mincinoase, pedeapsa este de 6 luni la 3 ani sau amenda".

[4] Art. 496 din Codul penal Carol al II-lea includea în noțiunea de domiciliu și „localul de afaceri" al unei persoane. În ceea ce ne privește, considerăm că spațiul utilizat de un avocat sau de un notar public ori de un executor judecătoresc, ca spațiu /birou profesional, arhivă, are regim de domiciliu și intră sub incidența protecției constituționale reglementate în art. 27 din Legea fundamentală. De același regim sunt îndrituiți, după părerea noastră, să se bucure și medicii și farmaciștii în privința spațiului în care aceștia își exercită profesiunea. Un argument suplimentar pentru susținerea acestui punct de vedere sunt și raporturile confidențiale între avocați, notari publici, medici și farmaciști cu clienții acestora. În aprecierea deciziei de a dispune efectuarea unei percheziții în spațiile respective, judecătorul ar trebui să ia în calcul și aspectele menționate de noi.

7 În doctrina penală se susține că deși Constituția folosește noțiunea tradițională de domiciliu, în realitate, garanția inviolabilității se extinde asupra tuturor locurilor supuse uzului domestic, așa cum sunt enumerate în Codul penal[1]. Codul penal incriminează infracțiunea de violare de domiciliu împreună cu alte infracțiuni care aduc atingere libertății vieții private a persoanei. Acest lucru arată că prin sancționarea acestei fapte, Legiuitorul a înțeles să apere libertatea și viața privată ale persoanei fizice, ca valori sociale pe care se întemeiază societatea și pe care aceasta le protejează, deopotrivă, prin norma constituțională și prin cea penală[2]. Persoana care se poate prevala de regimul juridic al acestor norme este cea care folosește efectiv locuința, încăperea etc., cu rol de domiciliu. Autorii de drept penal arată că legea îl ocrotește pe deținătorul de fapt al locuinței, indiferent cât este de precar titlul său, împotriva oricăror acte samavolnice ale unei persoane[3]. Intră sub incidența art. 224 C.pen., atât spațiile cu rol de domiciliu, cât și cele cu rol de reședință. Sintagma „pătrunderea în locuința unei persoane" a unui intrus are semnificația unui act material de intrare corporală efectivă a unei persoane în locuința folosită de titularul dreptului consacrat în art. 224 C.pen.[4]

8 Adunarea Constituantă a reglementat prin normă constituțională caracterul inviolabil al domiciliului și al reședinței, ca un aspect al ocrotirii libertății și a vieții private a persoanelor[5]. Constituția nu circumstanțiază noțiunile de domiciliu și de reședință, înțelegând prin acestea, într-o formulă generală, spațiul în care o persoană locuiește efectiv, fie în permanență, statornic, fie ocazional. Este la latitudinea persoanei de a opta între a avea o locuință principală și statornică pe care o folosește cu destinație de domiciliu, sau a avea doar reședințe. Important din punct de vedere constituțional este ca nimeni să nu îngrădească dreptul persoanei de a-și folosi domiciliul sau reședința pentru a-și organiza

---

[1] *V. Dobrinoiu, N. Neagu*, Drept penal. Partea specială, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 183.

[2] În doctrina de drept penal s-a subliniat că viața privată este o componentă importantă a drepturilor și libertăților fundamentale, iar protecția persoanei fizice împotriva imixtiunilor de orice natură în viața personală este o parte esențială a libertății persoanei. Dezideratul la nivel internațional și național este crearea unui cadru legal și instituțional care să asigure o protecție eficientă a persoanelor împotriva imixtiunilor de orice natură în viața lor privată. A se vedea *I. Vasiu, în G. Antoniu, T. Toader* (coord.), Explicațiile noului Cod penal, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 245.

[3] Idem, p. 184. Autorii citați menționează că „prin locuință se înțelege orice loc destinat efectiv și actual uzului domestic al uneia sau mai multe persoane. Nu interesează dacă locul este închis sau parțial deschis, stabil sau mobil, dacă este destinat special acestui scop ori nu este destinat, dacă reprezintă o locuință permanentă sau trecătoare, ca, de exemplu, staul, garaj, colibă, cameră de hotel, cabina unui vapor, camera apartamentului, camera din vilă sau cortul dintr-o stațiune balneară, cabina din vagonul de dormit, barăcile comune, camera de cămin, camera de internat etc." (idem, p. 184).

[4] În doctrina de drept penal se precizează că prin pătrundere într-o locuință se înțelege acțiunea făptuitorului de a se introduce în mod efectiv, cu tot corpul „indiferent de modalitatea concretă de pătrundere" [*I. Vasiu*, Comentariul art. 224, în *G. Antoniu, T. Toader* (coord.), Explicațiile noului Cod penal. Vol. I. Art. 188-256, Ed. Universul Juridic, București, p. 248].

[5] Legătura între domiciliu și protecția vieții private a persoanelor este motivul pentru care noțiunea de domiciliu nu poate face obiectul unei interpretări prea restrictive. A se vedea, în acest sens, *J.-F. Renucci*, op. cit., p. 280.

și desfășura viața privată așa cum dorește, fără a aduce atingere valorilor fundamentale ocrotite de societate. A avea un domiciliu și a dispune de el în mod autonom, reprezintă o manifestare a libertății persoanei fizice și a vieții sale private, indiferent care ar fi statutul social sau politic al acesteia cu statul pe teritoriul căreia trăiește. Dreptul constituțional ca și dreptul penal ocrotește prin art. 27 din Constituție relațiile sociale ce au în vedere apărarea libertății persoanei sub aspectul libertății vieții domestice, a dreptului la inviolabilitatea locuinței[1)].

Constituționalizarea inviolabilității domiciliului este deja o tradiție normativă în sistemul constituțional românesc[2)]. Legiuitorii constituanți nu au ocrotit domiciliul ca atare, ca un bun de patrimoniu, ci dreptul oricărei persoane de a avea, ca o condiție a libertății și vieții sale private, o locuință pe care să o folosească fără imixtiuni sau intruziuni ilegitime din partea altor persoane sau din partea unor autorități publice[3)]. Chiar în situația 9

[1)] *A. Ionaș, A.F. Măgureanu, C. Dinu*, Drept penal. Partea specială conform noului Cod penal, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 173.

[2)] Art. 15 din Constituția adoptată în 1886 prevedea că „Domiciliul este neviolabil". Același text a fost păstrat și în Constituțiile din 1923 și 1938. Art. 29 din prima Constituție care a pus bazele regimului politic represiv în România prevedea că „Domiciliul este inviolabil. Nimeni nu poate intra în domiciliul sau reședința cetățenilor fără învoirea acestora și în baza unui ordin scris al autorității competente sau în caz de flagrant delict". Constituția din 1952 a păstrat caracterul inviolabil al domiciliului, dar a renunțat la garanția constituțională potrivit căreia nimeni nu putea intra în domiciliul cetățenilor români fără învoirea acestora și numai în baza unui ordin scris emis de autoritatea competentă. Art. 32 din Constituția din 1965 prevedea că: „Domiciliul este inviolabil. Nimeni nu poate pătrunde în locuința unei persoane fără învoirea acesteia, decât în cazurile și condițiile anume prevăzute de lege".

[3)] Este o deplină concordanță între concepția europeană privind inviolabilitatea domiciliului, ca o componentă esențială a libertății individului, și teoria constituțională românească din perioada interbelică. Iată cum privea conținutul noțiunii de inviolabilitate a domiciliului, profesorul *G. Alexianu*, în comentariul său făcut art. 14 din Constituția din 1938: „Declarațiile de drepturi, ca și constituțiile moderne, proclamând inviolabilitatea domiciliului, nu fac altceva decât să înscrie una dintre consecințele firești ale libertăților individuale. Atât de strâns legată este această noțiune de aceea a libertății individuale, încât Declarația drepturilor din 1789 nu-i consacră un articol special: o socoate cuprinsă implicit în principiul libertății individuale" (a se vedea *G. Alexianu*, Principii de drept constituțional, Ed. Librăriei „Universala" Alcalay & Co. București, 1939, p. 27). Teoria constituțională s-a întâlnit aici în mod fericit cu teoria dreptului penal, strălucit prezentată de profesorul Vintilă Dongoroz în comentariul făcut la art. 496 din Codul Carol al II-lea, care incrimina și pedepsea „delictul de violare de domiciliu". Iată ce spunea în comentariul său profesorul Dongoroz: „Obiectul ocrotirii în *delictul violării de domiciliu* este libertatea individuală privită sub aspectul de libertate a vieții domestice, adică putința lăsată fiecărei persoane în cadrul ordinii juridice de a-și fixa după voia sa un loc unde viața sa privată să se desfășoare la adăpost de orice amestec venit din partea altor persoane" (*C.G. Rătescu, I. Ionescu-Dolj, I. Gr. Perieteanu, V. Dongorz, H. Aznavorian, T. Pop, M.I. Papadopolu, N. Pavelescu*, Codul penal Carol al II-lea adnotat, vol. III, Ed. Librăriei Socec & Co., București, 1937, p. 262). Același autor stabilește o conexiune între interesul particular al individului pentru inviolabilitatea locuinței sale și interesul public al statului de a se respecta acest regim de inviolabilitate. În acest sens, profesorul Dongoroz arată că „legea a socotit că este necesar nu numai în interesul indivizilor luați în parte, dar și în interesul Societății, să asigure fiecărui om posibilitatea de a dispune de cea mai completă independență atunci când se găsește în locul pe care el l-a destinat vieții sale private, ordinea socială neputând fi concepută

în care acestea ar fi îndrituite prin normă legală clară, precisă și predictibilă să pătrundă în domiciliul sau reședința unei persoane, intruziunea în viața privată a persoanei, titulare a dreptului de a folosi locuința respectivă, trebuie să se desfășoare cu respectarea condițiilor legale, iar încălcarea inviolabilității locuinței să fie legitimă, adică necesară și fără exces de putere.

§2. Protecția europeană privind inviolabilitatea domiciliului și a reședinței

10 Inviolabilitatea domiciliului reprezintă o valoare social-umană consacrată ca atare în documente internaționale de referință în materia drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Ne vom referi, în cele ce urmează la cele mai recente și mai cunoscute. Astfel, Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a ONU la 10 decembrie 1948, prevede în art. 12 că: „Nimeni nu va fi obiectul unor imixtiuni arbitrare în viața sa particulară, în familia sa în domiciliul său...". Totodată, art. 13 din aceeași Declarație prevede că: „Orice persoană are dreptul să circule liber și să-și aleagă reședința în interiorul unui stat". Art. 17 parag. 1 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat în cadrul ONU în 1966, reia conținutul art. 12 din Declarația Universală a Drepturilor Omului și prevede că „Nimeni nu va putea fi supus vreunor imixtiuni arbitrare sau ilegale în viața particulară, în familia, domiciliul sau corespondența sa...". Art. 8 parag. 1 din Convenția europeană a drepturilor omului prevede că „Orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale private și de familie, a domiciliului său și a corespondenței sale".

11 Între documentele internaționale invocate, care conțin referiri exprese la inviolabilitatea domiciliului, privită ca o componentă naturală a libertății individului și Convenția europeană a drepturilor omului, nu este nicio deosebire de accepțiune a conținutului, rolului și trăsăturilor inviolabilității locuinței unei persoane folosită de aceasta ca domiciliu sau ca reședință. Ceea ce ocrotesc documentele menționate nu este domiciliul sau reședința ca atare, ci viața privată a unei persoane, în complexitatea și diversitatea componentelor acesteia[1]. Observăm aici o problemă de filozofie socială și, totodată, de teorie politică a raporturilor între stat și cetățean. Democrația constituțională respinge prin definiție și

---

fără liniștea și securitatea acestei vieți private" (ibidem). Art. 496 din Codul penal Carol al II-lea avea în vedere violarea domiciliului de către persoane particulare (infractori de drept comun). Un text separat (art. 499), incrimina același delict, săvârșit însă de „funcționarul public care depășind limitele competenței sale sau abuzând de puterea sa, ori fără respectarea formalităților arătate în art. 496, în contra voinței aceluia care locuiește acolo sau are drept a dispune de ele, comite delictul de violare de domiciliu...".

[1] Aici apare o nouă dificultate de înțelegere a textelor normative referitoare la inviolabilitatea domiciliului, privită ca o componentă a intimității vieții private. Este greu de definit viața privată a unei persoane, deoarece aceasta ține de specificul, de tradițiile, valorile, gradul de civilizație al fiecărei societăți în parte. Ceea ce este viața privată în Olanda, de pildă, nu se află în sfera de cuprindere și reglementare normativă strictă într-o altă țară europeană. De aceea, conceptul de viață privată urmează a fi explicat ținând seama de specificul vieții sociale din fiecare țară. Instanța de judecată este în măsură să aprecieze, după părerea mea, unde se sfârșește interesul public și unde începe și cum este rezonabil să se manifeste viața privată a unei persoane, rezidentă într-o țară determinată. De altfel, în jurisprudența sa, CEDO a statuat în sensul că dreptul la domiciliu privește siguranța și bunăstarea persoanei (a se vedea *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, p. 657).

prin esenţa sa, intruziunile ilegitime ale statului, precum şi ale oricăror persoane în viaţa particulară a indivizilor[1]. Raporturile sociale, ca şi raporturile stat-cetăţean presupun trasarea unor linii de demarcaţie între interesele publice ale societăţii şi interesele particulare ale persoanelor fizice, indiferent care ar fi statutul acestora. Acolo unde se sfârşesc interesele legitime ale statului, încep să se manifeste interesele particulare ale indivizilor, într-un spaţiu asupra căruia persoana are o putere deplină de decizie, desigur fără a se extinde în sfera vieţii particulare a altor semeni ai săi, sau fără a încălca norme de conviețuire socială. Respectarea intimităţii vieţii private a individului este regula, iar excepţia este intruziunea legală şi legitimă a statului. Imixtiunea legitimă a autorităţilor statale în viaţa privată a unei persoane, se explică şi se motivează prin extinderea interesului public asupra acesteia, datorită atingerilor aduse de titularul dreptului la inviolabilitatea domiciliului, unor valori fundamentale protejate de stat şi cărora indivizii le datorează respect.

Art. 8 din Convenţia europeană a drepturilor omului, ca şi textele constituţionale şi 12
legale interne care ocrotesc inviolabilitatea domiciliului şi a reşedinţei sunt opozabile deopotrivă statelor cât şi particularilor. Nimeni nu are dreptul să nesocotească sau să încalce intimitatea domiciliului sau a reşedinţei unei persoane, decât în condiţiile prevăzute expres de texte normative aflate în concordanţă cu dispoziţiile constituţionale naţionale. În sistemul Convenţiei europene, ca şi în legislaţia internă, inviolabilitatea domiciliului fiind prin natura sa o libertate individuală, titularul acesteia poate renunţa la ea. Acesta este motivul pentru care în art. 27 alin. (1) din Constituţie se prevede că se poate pătrunde în domiciliul sau reşedinţa unei persoane cu învoirea acesteia. O formulare similară nu găsim în cuprinsul art. 8 din Convenţie. Cu toate acestea, în literatura de specialitate[2] şi în jurisprudenţa CEDO, s-a menţionat că interesele protejate prin prevederile art. 8 din Convenţie sunt o libertate a persoanei şi, în consecinţă, aceasta poate renunţa în mod valabil la exerciţiul drepturilor recunoscute, fiind titular al unor drepturi disponibile.

Cât priveşte noţiunea de domiciliu, în concepţia autorilor Convenţiei europene a 13
drepturilor omului şi a jurisprudenţei CEDO, se susţine că orice atingere adusă dreptului la un domiciliu inviolabil, constituie o atingere a secretului vieţii private a unei persoane şi, de multe ori, o perturbare a desfăşurării vieţii de familie a acesteia[3]. În jurisprudenţa sa, CEDO consideră că noţiunea de domiciliu trebuie să primească o interpretare extensivă şi că această noţiune poate să includă, de pildă rulota folosită ca locuinţă, casa de vacanţă sau alte spaţii ca reşedinţă secundară[4]. Mai mult chiar, Curtea extinde inviolabilitatea domiciliului la sediile profesionale ale unei persoane juridice (ex. cabinetul de avocat al unei persoane)[5].

---

[1] Ne însuşim punctul de vedere exprimat în doctrina dreptului penal, potrivit căruia obiectul juridic al infracţiunii pedepsite în art. 224 din Codul penal român îl reprezintă relaţiile sociale a căror securitate este condiţionată de asigurarea libertăţii persoanei de a avea un domiciliu unde să poată trăi a adăpost de imixtiuni abuzive din exterior şi de a hotărî liber asupra acelora pe care doreşte să-i primească sau nu în locuinţă (a se vedea *I. Vasiu*, op. cit., p. 246).

[2] A se vedea *R. Chiriţă*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentarii şi explicaţii, vol. II, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 34.

[3] Idem, p. 61-62.

[4] Idem, p. 62.

[5] Cauza *Niemietz c. Germaniei* (16 decembrie 1992) A se vedea, pentru detalii, *F. Sudre et alii*, Marile hotărâri ale Curţii Europene a Drepturilor Omului, Ed. Rosetti Internaţional, Bucureşti, 2011, p. 45 şi urm.

14 Există o bogată jurisprudență a Curții Europene în materie de încălcare a dreptului persoanei la inviolabilitatea propriei locuințe cu destinație de domiciliu. De pildă, CEDO a reținut în cauza *Varga c. României*[1] că aprecierea caracterului necesar al ingerinței, în vederea oferirii unor garanții adecvate și suficiente contra abuzurilor, necesită o atenție deosebită în cazul în care dreptul intern permite efectuarea percheziției domiciliare de către organele de urmărire penală, în absența unui mandat judiciar. În acest context, a reținut Curtea Europeană, protecția persoanei contra acțiunilor arbitrare ale puterii public impune un cadru legal și o limitare dintre cele mai stricte ale acestor puteri[2].

§3. Titularul dreptului de inviolabilitate a domiciliului și a reședinței

15 Titularul acestui drept este orice persoană fizică, cetățean al statului român sau străin care deține, cu respectarea condițiilor legale, un domiciliu sau o reședință. Din punct de vedere penal, s-a precizat că subiectul pasiv al infracțiunii de violare de domiciliu este persoana care exercită legal folosința domiciliului și este îndreptățită să se opună la pătrunderea sau rămânerea în acesta a unei persoane fără încuviințarea sa, în afara cazurilor prevăzute de lege[3]. Dreptul constituțional merge pe aceeași linie de gândire cu teoria și practica dreptului penal. Se bucură de caracterul inviolabil al locuinței, pe care o folosește statornic/principal sau temporar, orice persoană rezidentă cu forme legale pe teritoriul României.

§4. Condițiile constituționale în care nu operează garanția inviolabilității domiciliului și a reședinței

16 Potrivit art. 27 alin. (2) din Constituție, inviolabilitatea domiciliului și a reședinței nu mai poate fi invocată în câteva situații prevăzute expres și limitativ în norma constituțională. Textul constituțional are în vedere: a) executarea unui mandat de arestare sau a unei hotărâri judecătorești; b) înlăturarea unei primejdii privind viața, integritatea

---

[1] A se vedea CEDO, Hotărârea în cauza *Varga c. României* (1 aprilie 2008), (*http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/23_01_2009_20330_ro.doc*). În hotărârea pronunțată CEDO a reținut următoarele: „Conform jurisprudenței constante a Curții, noțiunea de „necesitate" implică o ingerință fondată pe o nevoie socială imperioasă și mai ales proporțională cu scopul urmărit; pentru a se pronunța asupra „necesității" unei ingerințe „într-o societate democratică", Curtea ține seama de marja de apreciere lăsată statelor contractante (*Smirnov c. Rusiei* nr. 71362/01, pct. 43 din 7 iunie 2007). Cu toate acestea, marja de apreciere este însoțită de un control european, în cadrul căruia Curtea trebuie să se asigure că legislația și practica în materie oferă indivizilor garanții adecvate și suficiente contra abuzurilor. În special, ea trebuie să-si dubleze vigilența când, ca în speța de față, dreptul intern permite efectuarea unei percheziții domiciliare de către organele de cercetare penală fără mandat judiciar: protecția indivizilor contra atingerilor arbitrare ale autorităților publice reclamă o încadrare legală și o limitare din cele mai stricte a unor astfel de competențe. Curtea examinează, pe de altă parte, circumstanțele particulare ale fiecărei cauze spre a determina dacă, *in concreto*, ingerința în litigiu a fost proporțională cu scopul urmărit (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Camenzînd*, citată anterior, p. 2893-2894, pct. 44-45)".

[2] Apud *M. Udroiu, O. Predescu*, Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 862.

[3] *I. Vasiu*, op. cit., p. 247.

fizică sau bunurile unei persoane; c) apărarea securității naționale sau a ordinii publice; d) prevenirea răspândirii unei epidemii.

Din interpretarea logică a alin. (1) cu alin. (2) ale art. 27, ar rezulta că dispozițiile 17
alin. (2) au caracter derogatoriu de la beneficiul consacrat în alin. (1) și, ca atare, nu ar fi vorba de o limitare temporară a exercițiului unui drept constituțional, care ar intra sub incidența art. 53 din Constituție. Nu credem, totuși, că o astfel de interpretare a conținutului primelor două alineate ale art. 27 din Constituție se poate susține. Derogarea consacrată în alin. (2) nu este determinată numai de rațiuni ce țin de executarea unui mandat de arestare sau a unei hotărâri judecătorești. Trebuie să adăugăm că derogarea de la dispozițiile alin. (1) reprezintă doar o posibilitate la care se poate recurge. Prin urmare, autoritatea publică competentă sau orice altă persoană care ar pătrunde în domiciliul sau reședința unei persoane în condițiile stabilite în alin. (2) al art. 27, ar face acest lucru numai dacă se impune, dacă este necesar și dacă pătrunderea, ca atare, într-o astfel de locuință nu afectează principiile democrației constituționale. Considerăm că se aplică întrutotul dispoziția constituțională potrivit căreia încălcarea, în acest caz, a inviolabilității domiciliului sau a reședinței, trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o.

§5. Percheziția se dispune numai de judecător

Art. 27 alin. (3) prevede că „percheziția se dispune de judecător și se efectuează în 18
condițiile și în formele prevăzute de lege". Enunțul instituie o garanție de ordin constituțional că derogarea de la regimul inviolabilității domiciliului și a reședinței, îndeosebi în cazul executării unui mandat de arestare, care ar impune și măsura percheziției, precum și în situația prevăzută la lit. c) de la alin. (2) al aceluiași articol (apărarea securități naționale sau a ordinii publice), se face exclusiv de o autoritate publică ce dispune de independență față de celelalte organe ale statului, fiind astfel exclusă, în principiu, o acțiune arbitrară, în forță a unui organ de stat, care ar putea fi influențat în detrimentul libertății vieții private a deținătorului legitim al unei locuințe. Independența judecătorilor consacrată prin normă constituțională[1] nu este un privilegiu al acestora, ci o măsură de ocrotire a dreptului la apărare al persoanelor aflate într-o procedură judiciară și o protecție a acestora împotriva arbitrariului și a excesului de putere al procurorilor sau al altor organe executive ale statului cu funcții și autoritate represive. De aceea, Adunarea Constituantă a conferit exclusiv judecătorilor dreptul de a dispune efectuarea actelor de percheziție a locuințelor (termen luat în sens larg) folosite în mod legal ca domiciliu sau reședință.

Textul constituțional precizează, totodată, că percheziția dispusă de judecător se 19
efectuează în condițiile și formele prevăzute de lege. Sediul materiei se află în art. 157-164 din Codul de procedură penală în vigoare, dar relevante și incidente sunt și art. 165-171 din același act normativ. Art. 157 alin. (1) C.proc.pen. prevede că „percheziția domiciliară ori a bunurilor aflate în domiciliu poate fi dispusă dacă există o suspiciune rezonabilă cu privire la săvârșirea unei infracțiuni de către o persoană ori la deținerea unor obiecte sau înscrisuri ce au legătură cu o infracțiune și se presupune că percheziția poate conduce la descoperirea și strângerea probelor cu privire la această infracțiune, la conservarea

[1] Art. 124 alin. (3) din Constituție prevede că „judecătorii sunt independenți și se supun numai legii".

urmelor săvârșirii infracțiunii sau la prinderea suspectului ori inculpatului"[1]. În baza mandatului de percheziție, aceasta se efectuează de procuror sau de organul de cercetare penală, însoțit, după caz, de lucrători operativi [art. 159 alin. (2) C.proc.pen.].

§6. Interdicția constituțională a efectuării percheziției în timpul nopții

20 În dezvoltarea dispozițiilor cuprinse în art. 27 alin. (4) din Constituție, Codul de procedură penală prevede că percheziția domiciliară nu poate fi începută înainte de ora 6:00 sau după ora 20:00, cu excepția infracțiunii flagrante sau când percheziția urmează să se efectueze într-un local deschis publicului la acea oră. Rațiunea normei constituționale și a celei de procedură penală, care interzic perchezițiile în timpul nopții, este impactul psihologic al percheziției asupra persoanei vizate de executarea mandatului de percheziție, trezite din somn și asupra membrilor familiei sale, îndeosebi asupra minorilor, a persoanelor suferinde, a celor în vârstă sau a persoanelor cu diferite dizabilități, actul de percheziție putând să le sporească suferințele sau să le provoace traume grave.

Art. 28. Secretul corespondenței

Secretul scrisorilor, al telegramelor, al altor trimiteri poștale, al convorbirilor telefonice și al celorlalte mijloace legale de comunicare este inviolabil.

Lucrări de referință: *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, 650-657; *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 65-97; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 452-473; *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 284-291; *B. Selejan-Guțan*, Protecția europeană a drepturilor omului, Ed. C.H. Beck, 2008, p. 169-171; *F. Surde*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 319; *M. Udroiu, O. Predescu*, Protecția europeană a drepturilor și procesul penal român, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 803-815.

Studii de specialitate: *S.-G. Barbu, O. Șaramet, L.G. Nițoiu*, Reglementarea constituțională a secretului corespondenței ca drept fundamental din perspectiva unei viitoare revizuiri constituționale, în Curierul Judiciar nr. 10/2015; A.-*M. Truichici*, Implicații penale referitoare la inviolabilitatea corespondenței, în Dreptul nr. 12/2008.

Corelații legislative: Legea nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date (M.Of. nr. 790 din 12 decembrie 2001); Legea nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice (M.Of. nr. 1101 din 25 noiembrie 2004); O.U.G. 13/2013 privind serviciile poștale (M.Of. nr. 130 din 15 martie 2013); art. 302 C.pen.; art. 138 C.proc.pen.; art. 8 CEDO; art. 7 și art. 8 CDFUE.

---

[1] Art. 158 alin. (1) C.proc.pen. prevede că „percheziția domiciliară poate fi dispusă în cursul urmăririi penale, la cererea procurorului, de judecătorul de drepturi și libertăți de la instanța căreia i-ar reveni competența să judece cauza în primă instanță sau de la instanța corespunzătoare în grad acesteia în a cărei circumscripție se află sediul parchetului din care face parte procurorul care efectuează sau supraveghează urmărirea penală. În cursul judecății, percheziția se dispune, din oficiu sau la cererea procurorului, de către instanța învestită cu judecarea cauzei".

Comentariu

Sumar

§1. Fundamentele filozofice și sociale ale secretului corespondenței 377
§2. Înțelesul unor termeni 381
§3. Limitele constituționale și legale ale inviolabilității secretului corespondenței 382

§1. Fundamentele filozofice și sociale ale secretului corespondenței

Raporturile statului cu proprii cetățeni se desfășoară în cadrul unei multitudini de relații sociale care pot fi studiate din perspective teoretice diferite, inclusiv filozofice și juridice. Indiferent însă de perspectiva utilizată, relațiile sociale existente într-o societate, care privesc raporturile stat-cetățean, reflectă un echilibru între libertățile inerente și inalienabile ale omului și drepturile statului, cărora le corespund limite ale libertăților, precum și ale drepturilor recunoscute sau acordate de stat, nu numai propriilor cetățeni, ci și oricăror persoane rezidente pe teritoriul său. Există un echilibru, pe de o parte, între drepturile și libertățile naturale, inalienabile și sacre ale omului[1)] și, pe de altă parte, autoritatea și forța puterii statale, forjate pe fundamentul utilității publice, ca principiu fondator al unei comunități de indivizi organizate social și guvernate politic. 1

În cadrul societății, indivizii se bucură de anumite libertăți esențiale pentru condiția lor socială și pentru statutul lor politic pe care statul se angajează nu numai să le apere împotriva violării ilegitime din partea altor persoane fizice sau juridice, ci și împotriva excesului de putere și a arbitrariului forței publice statale. Drepturile ca și libertățile de care beneficiază o persoană din partea statului nu pot avea caracter absolut, tocmai datorită inerentelor ciocniri între liberul arbitru natural al fiecărui individ în parte și liberul arbitru al altuia. Aici intervine statul punând limite egale și nediscriminatorii ale exercițiului excesiv personalizat al libertăților naturale ale individului. Statul intervine, de asemenea, în echilibrarea drepturilor și libertăților naturale, recunoscute de stat și a celor acordate de acesta, nu din generozitate asumată, ci ca o recunoaștere a locului și rolului individului, în societate, în primul rând ca purtător și titular de suveranitate națională. Nici drepturile pozitive, cele recunoscute sau acordate de stat, nu sunt drepturi absolute, întrucât statul își păstrează dreptul de a limita în anumite condiții (stabilite prin normă constituțională) exercițiul acestora. 2

Preceptul filozofic potrivit căruia omul este măsura tuturor lucrurilor nu și-a pierdut vigoarea și forța explicativă în societățile contemporane, guvernate și întemeiate pe principiile democrației constituționale și ale statului de drept. Totuși, este sesizabilă o diferență în ceea ce privește perceperea rolului omului în societate, între filozofia și morala Bisericii Catolice, reflectate în teoria politică occidentală și preceptele sociale ale religiei ortodoxe, convertite în principii politice de guvernare. Dacă în civilizația occidentală statul se poziționează în rolul de servant al cetățeanului, căruia îi ocrotește în mod real și nediscriminatoriu libertățile individuale, viața și integritatea fizică și psihică, viața intimă, inviolabilitatea domiciliului, secretul corespondenței ș.a.m.d., în regimurile politice răsăritene, statul a avut și încă are, în bună tradiție bizantină, predispoziția de a-și 3

[1)] Ne referim aici în mod special la libertățile consacrate în Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului adoptată de Adunarea Națională a Franței în 1789.

subordona cetățeanul, de a-i impune mai facil limite ale libertăților sale. În fond, atunci când se abordează în general problematica drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, analizele și discuțiile glisează între *primatul individului asupra forței statului* și *primatul statului asupra individului.* Ambele teorii sunt nocive dacă fiecare ar lua în calcul excluderea celeilalte. Aici intervine măiestria compromisului, dar nu a aceluia doctrinar, ci al deciziei statale: individului să i se garanteze infailibilitatea condiției sale de titular indiviz al puterii politice și beneficiar al unui ansamblu larg de drepturi și libertăți, iar statului, monopolul limitării exercițiului acestora, dar numai în situații excepționale și pentru apărarea unor valori supreme ale societății, inclusiv a altor drepturi și libertăți cetățenești. Este proprie gândirii politice democratice ideea potrivit căreia conținutul fiecărui drept și al fiecărei libertăți este fundamentat pe valoarea umană, socială și juridică deosebită a elementelor sale componente[1].

4 Acesta este și motivul pentru care fostelor state socialiste li s-a impus, ca o condiție a integrării lor în structurile euroatlantice, să-și adapteze principiile de guvernare, inclusiv cele în materia drepturilor omului, standardelor democrației constituționale occidentale[2]. Acest proces de adaptare nu se produce însă automat și nici într-o perioadă scurtă, întrucât presupune schimbări de mentalitate și acumulări de cultură politică și etică civică, formarea unor resurse materiale și financiare, care să permită un nivel de trai relativ ridicat, o stabilitate a forțelor politice, o nouă filozofie a raporturilor între autoritate și libertate, între majoritatea politică și opoziție, **înțelegerea democrației ca formă de guvernare a poporului de către popor, pentru popor și sub controlul poporului, un echilibru între democrație și libertate**[3].

---

[1] A se vedea alocuțiunea raportorului Comisiei de redactare a proiectului de Constituție prezentată în ședința Adunării Constituante în care s-a început dezbaterea pe marginea tezelor privind drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor, în Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 197

[2] „Răspunsul" la acest impuls a fost exprimat manifest chiar în tezele pentru proiectul de Constituție referitoare la problematica consacrării constituționale a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor români. În alocuțiunea raportorului Comisiei de redactare a proiectului de Constituție se menționează următoarele: „Problemă de evidentă actualitate și care abordează aspecte nu numai politice ci și juridice, căreia textul supus dezbaterii îi răspunde, este un prilej de valorificare eficientă a relației dintre reglementările internaționale și interne în domeniul drepturilor omului. Această problemă s-a impus știut fiind că problema drepturilor omului, ca teorie și realitate, a depășit de mult granițele statelor, devenind o problemă a lumii, o limbă comună a oamenilor de pretutindeni. Aceasta exprimă importanța deosebită a drepturilor omului, legătura lor cu problemele cardinale ale lumii, precum și realitatea în sensul căreia colaborarea internațională poate juca un rol important în protecția drepturilor și libertăților omului. Proiectul supus dezbaterii pune accentul pe receptarea reglementărilor internaționale în dreptul intern, ținând cont de faptul că valorificarea acestora nu schimbă și nu diminuează rolul major al legislației interne în proclamarea și garantarea drepturilor omului și ale cetățeanului" (a se vedea Geneza Constituției României..., op. cit., p. 197).

[3] Simpla „receptare" a drepturilor omului din documente internaționale ori transplantul unor dispoziții referitoare la acestea din alte constituții și „așezarea" lor formală în tiparul redacțional gândit de legiuitorii constituanți români, fără a examina semnificațiile practice ale textelor respective, experiența punerii lor în aplicare în mediul politic și cultural de origine, a dat naștere pe parcursul aplicării Constituției adoptate în 1991, la un număr foarte însemnat de acte normative

Într-o societate deschisă, cu adevărat democratică, libertățile individului se cer a fi garantate în mod real, iar intruziunile statului în viața privată a cetățeanului să fie cât mai reduse, să fie rodul voinței legislative a Parlamentului, să fie clar și precis formulate pentru a avea efect previzibil, astfel încât cetățeanul să fie în măsură să le înțeleagă semnificațiile și, mai ales, consecințele pe care le poate suporta dacă nu le respectă. Mai mult, limitele aduse libertăților să aibă la bază voința legislativă a Parlamentului, iar aplicarea lor să aibă în permanență girul puterii judecătorești independente, aceasta având dreptul să verifice oricând dacă limitele aduse unor libertăți cetățenești, nu contravin dispozițiilor Constituției. 5

Privite în aceste coordonate filozofice și teoretice generale, dispozițiile constituționale și legale care consacră așa-numitele „drepturi-inviolabilități" au rolul de a forja un scut de protecție care să-l apere pe cetățean împotriva indiscreției altora sau a intruziunilor statului, a amestecului ilegitim al acestuia în viața privată a individului, fie că acesta este cetățean al statului, ori străin. Intră în această categorie de drepturi și *secretul corespondenței* căruia Constituția îi garantează în art. 28 caracterul inviolabil[1]. Secretul corespondenței a fost consacrat constituțional fără excepție în Legile fundamentale adoptate în România. 6

Există o latură a vieții sociale a fiecărui individ pe care acesta și-o rezervă exclusiv pentru sine, el hotărând cât din aceasta o va face publică, pentru cine o va face publică și când o va face publică. Inviolabilitatea corespondenței presupune, din punct de vedere al fundamentelor sale sociale, pe de o parte dreptul autorului corespondenței de a reține exclusiv pentru sine date, informații păreri, sentimente, opinii, amintiri etc., pe care ar intenționa să le transmită altei persoane, iar, pe de altă parte, latitudinea sa de a împărtăși și altora, nu numai destinatarului corespondenței, conținutul propriu-zis al acesteia. Dreptul autorului corespondenței, ca și dreptul destinatarului acesteia, exprimă vocația socială a acestora de a avea și a li se respecta viața privată, fără intruziuni ilegitime din partea altora, indiferent care ar fi poziția și calitatea acestora, chiar gradul de rude dintre ei. Din punct de vedere al vieții sociale, este un lucru firesc să existe o delimitare clară, impusă și protejată de stat, între public și privat dincolo de care indiscreția, pătrunderea ilegitimă în viața privată a altuia să fie sancționată[2]. Datorită legăturii intrinseci între viața privată 7

---

a căror neconstituționalitate a fost constatată de Curtea Constituțională, dovadă că receptarea din fondul democrației constituționale occidentale a unor instituții juridice, precum și a unor drepturi și libertăți fundamentale pentru condiția politică și socială a individului, este o întreprindere extrem de anevoioasă care necesită măiestrie doctrinară, înțelepciune politică și mai ales o coloană vertebrală dreaptă a legiuitorilor, racordată exclusiv la valorile naționale și la firea și modul de a gândi și trăi al cetățenilor români.

[1] Pentru a ajunge la conținutul actualului art. 28 din Constituție, Adunarea Constituantă a pornit de la câteva teze de principiu, formulate de Comisia pentru redactarea proiectului de Constituție. În teze s-a prevăzut că „Secretul corespondenței de orice fel – scrisori, telegrame, trimiteri poștale, convorbiri telefonice, precum și alte asemenea modalități de comunicare – este inviolabil. Sunt sancționate, potrivit legii, deschiderea corespondenței, fotocopierea ei reținerea sau întârzierea voluntară a transmiterii acesteia. Inviolabilitatea secretului corespondenței poate fi restrânsă prin lege numai pentru prevenirea unui pericol privind siguranța statului sau pentru desfășurarea instrucției penale" (a se vedea Geneza Constituției României..., op. cit., p. 192).

[2] După cea de-a doua conflagrație mondială, statele victorioase au căzut de acord să protejeze prin voință și acțiune colectivă drepturile și libertățile fundamentale pentru condiția umană, între aceste drepturi figurând și inviolabilitatea corespondenței. Declarația Universală a Drepturilor Omului prevede, în acest sens, în art. 12 că „Nimeni nu va fi obiectul unor imixtiuni arbitrare în

a unei persoane și dreptul acesteia la corespondență, este posibil, în anumite circumstanțe de fapt, ca încălcarea inviolabilității secretului corespondenței să constituie în același timp o încălcare a vieții private a persoanei a cărei corespondență a fost interceptată, cenzurată, dată publicității ori distrusă.

8 Fundamentul filozofic al inviolabilității acestui drept constă în cerința delimitării vieții private a individului și a intereselor sale personale, de sfera vieții publice. Acest drept are menirea de a-l proteja pe individ deopotrivă ca ființă umană și ca persoană căreia societatea, statul îi recunosc o anumită condiție socială. În lumina jurisprudenței CEDO, în literatura de specialitate s-a subliniat că dreptul la inviolabilitatea corespondenței este o aplicație particulară a dreptului la viață privată, implicând protejarea expresă a secretului relațiilor personale ale unei persoane. Cât timp, precizează autorul citat, viața privată a unei persoane include și o componentă socială, iar art. 8 din Convenția europeană a drepturilor omului garantează secretul vieții private, este firesc ca orice comunicare dintre două persoane să fie protejată odată cu protecția oferită vieții private a unei persoane[1]. În jurisprudența CEDO se admite constant că secretul opiniilor private trebuie să fie ocrotit în mod special, întrucât art. 8 din Convenția europeană a drepturilor omului protejează dreptul la respectarea corespondenței, fie ea scrisă sau orală[2]. Din această perspectivă, CEDO a reținut că prerogativa de a supraveghea în secret cetățenii, caracteristică statului polițienesc nu poate fi tolerată decât în măsura în care este strict necesară ocrotirii instituțiilor democratice, și numai dacă este însoțită de garanții adecvate și suficiente împotriva abuzurilor[3].

9 Există relații sociale ale fiecărui individ asupra cărora acesta este îndreptățit să pretindă secretul comunicării sau al transmiterii către alții, a opiniilor sale personale, a judecăților sale de valoare, a părerilor sau a convingerilor sale sociale, politice, religioase, militare etc. Statului îi incumbă o obligație negativă de a se abține de la orice măsuri care i-ar permite să afle secretele corespondenței unei persoane către alta. Aceeași obligație negativă incumbă oricăror alte persoane fizice sau juridice de drept privat.

---

viața sa particulară, în familia sa, în domiciliul său ori în corespondență, nici al unor atingeri ale onoarei sau reputației ale. Orice persoană are dreptul la protecția legii împotriva unor astfel de imixtiuni sau atingeri". Textul va fi reluat în art. 17 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice. În deplină concordanță cu art. 12 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, Convenția europeană a drepturilor omului precizează în art. 8 că „1. Orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale private și de familie, a domiciliului său și a corespondenței sale. 2. Nu este admis amestecul unei autorități publice în exercitarea acestui drept decât în măsura în care acest amestec este prevăzut de lege și dacă constituie o măsură care, într-o societate democratică, este necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protejarea sănătății și a moralei, ori protejarea drepturilor și libertăților altora".

[1] *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii explicații, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 65-66.

[2] *F. Sudre*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 318.

[3] Idem, p. 318-319.

§2. Înţelesul unor termeni

Cât priveşte conţinutul normativ al art. 28 din Constituţie, ni se pare util a explica înţelesul unor termeni utilizaţi de legiuitorii constituanţi pentru consacrarea şi reglementarea propriu-zisă a secretului corespondenţei. În primul rând, titulari ai acestui drept sunt expeditorul corespondenţei, cel care pretinde, în virtutea ocrotirii vieţii sale private, respectul secretului corespondenţei sale private, precum şi destinatarul corespondenţei, care are acelaşi drept, dar, suplimentar, şi obligaţia de a nu dezvălui şi altora conţinutul corespondenţei astfel primite. În al doilea rând, este necesar să se cunoască cu precizie care este suportul material al transmiterii corespondenţei, mai ales, în prezent, când datorită dezvoltării rapide a sistemelor electronice de transmitere a informaţiilor, apar zilnic noi modalităţi de comunicare electronică. Se pune astfel problema, care dintre mijloacele respective intră sub incidenţa art. 28 din Constituţie. Tezele pentru proiectul de Constituţie au prevăzut că intră în sfera secretului corespondenţei: scrisorile, telegramele, trimiterile poştale, convorbirile telefonice şi alte asemenea modalităţi de comunicare. Textul Constituţiei a preluat toate aceste modalităţi de comunicare, îmbinând mijloacele clasice de corespondenţă (scrisori, telegrame, cărţi poştale, convorbirile telefonice) cu cele moderne (poştă electronică, SMS, reţele internet), inclusiv cu alte mijloace de comunicare a ideilor, imaginilor, care ar putea fi inventate şi utilizate în viitor. 10

Aşa cum s-a menţionat în literatura de specialitate, în jurisprudenţa CEDO se consideră că prin corespondenţă nu se înţelege doar cea clasică, ci orice fel de comunicare între două sau mai multe persoane, realizată cu dorinţa de a rămâne privată[1]. Art. 8 din Convenţia europeană a drepturilor omului ocroteşte toate tipurile de corespondenţă[2]. În sensul art. 8 din Convenţia amintită, termenul de corespondenţă are în vedere toate situaţiile în care două sau mai multe persoane schimbă, pe orice cale ar fi, pe orice suport, un mesaj sau o idee; corespondenţa cuprinde atât comunicarea scrisă, cât şi pe cea telefonică sau pe cale radio-telefonică[3]. 11

Art. 28 din Constituţie foloseşte o exprimare generală atunci când se referă la caracterul inviolabil al secretului corespondenţe. Legiuitorii constituanţi nu se referă explicit la persoane particulare, deşi dispoziţia constituţională pe care o comentăm are implicit scopul de protejare a vieţii private. De aceea poate să apară o problemă practică, şi anume, dacă intră sub incidenţa art. 28 din Constituţie şi protejarea corespondenţei organizaţiilor neguvernamentale sau, de pildă, a partidelor politice. În ceea ce ne priveşte, considerăm că şi aceste persoane juridice au dreptul să invoce art. 28 din Constituţie, deşi în cazul acestora, norma constituţională nu are menirea de a apăra viaţa privată a cuiva anume. Art. 28 nu este însă aplicabil corespondenţei instituţionale între autorităţile publice. Desigur, încălcarea confidenţialităţii corespondenţei oficiale între instituţiile statului, ori între acestea şi cetăţeni sau persoane juridice, intră sub incidenţa legislaţiei privind secretul de stat. 12

---

[1] A se vedea *R. Chiriţă*, op. cit. p. 66.

[2] A se vedea *B. Selejan-Guţan*, Protecţia europeană a drepturilor omului, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 169.

[3] A se vedea *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului, Comentarii pe articole, vol. I, Drepturi şi libertăţi, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 648.

13 Chiar termenul de inviolabilitate a secretului corespondenței trebuie înțeles în sens larg. Astfel, intră sub incidența protecției art. 28 din Constituție, precum și a art. 8 din Convenția europeană a drepturilor omului, nu numai conținutul propriu-zis al corespondenței, ci și integritatea fizică, acolo unde este cazul, a suportului acesteia[1].

§3. Limitele constituționale și legale ale secretului corespondenței

14 Ca și alte drepturi și libertăți constituționale, dreptul persoanelor de a beneficia de caracterul secret al corespondenței expediate sau primite de aceștia, ca și al convorbirilor telefonice sau al mesajelor transmise prin diferite mijloace moderne care încorporează tehnologia cea mai performantă în materie de IT nu este absolut, întrucât se află sub regimul ocrotirii valorilor și intereselor supreme ale statului. Să nu înțelegem însă de aici că statul ar avea o putere discreționară în materie de violare a dreptului de corespondență a persoanelor aflate pe propriul teritoriu. În materie de limitare constituțională a secretului corespondenței ne raportăm la două texte de bază. Primul dintre ele este parag. 2 al art. 8 din Convenția europeană a drepturilor omului, potrivit căruia „nu este admis amestecul unei autorități publice în exercitarea acestui drept (a dreptului de corespondență – *n.n. C.I.*) decât în măsura în care acest amestec este prevăzut de lege și dacă constituie o măsură care, într-o societate democratică, este necesară pentru securitate națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirii faptelor penale, protejarea sănătății sau a moralei, ori protejarea drepturilor și libertăților altora". Al doilea text este art. 53 din Constituția României, care preia, de fapt, ideile expuse în Convenție. Există o cazuistică bogată în jurisprudența CEDO ca și în activitatea jurisdicțională a Curții Constituționale referitoare la ingerințele legitime ale statului în materie de violare a secretului corespondenței, dar și spețe în care Curtea Europeană, ca și Curtea Constituțională au criticat intruziunile autorităților statale în viața privată a unor persoane prin nerespectarea sau încălcarea confidențialității corespondenței, în special, a persoanelor aflate sub urmărire penală sau care se află în regim de detenție. Există, de asemenea, o relevantă cazuistică românească și europeană a interceptării convorbirilor telefonice[2].

15 Așa cum am mai arătat, statelor le incumbă două categorii de obligații în materie de asigurare a secretului corespondenței: o obligație negativă, constând din abținerea de a întreprinde vreo măsură ilegitimă care să stânjenească transmiterea și primirea liberă a corespondenței, inclusiv, convorbirile telefonice și mesajele transmise prin mijloace electronice și obligația pozitivă de a reglementa prin legislația ordinară cadrul legal de exercitare a dreptului de corespondență.

16 Limitarea de către statul român a exercițiului dreptului la corespondență este, așadar, condiționată de respectarea de către acesta a unor reguli stricte prevăzute în Constituție și anume:

---

[1] Distrugerea fizică sau deteriorarea voită a plicului poștal, a scrisorii ori a telegramei poștale contravine art. 28 din Constituția României, precum și art. 8 din Convenția europeană a drepturilor omului. Reprezintă încălcări ale textelor amintite și bruiajul electronic care împiedică convorbirile telefonice, virusarea sistemelor electronice de transmitere a corespondenței.

[2] A se vedea, pentru detalii, *C. Bîrsan*, op. cit., p. 650-657.

a) exercițiul să fie restrâns numai prin lege;

b) restrângerea să fie impusă sau determinată de apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor, desfășurarea instrucției penale, prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav;

c) restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică;

d) restrângerea trebuie să fie proporțională cu gravitatea și amploarea situației care a determinat-o;

e) restrângerea trebuie aplicată în mod nediscriminatoriu;

f) restrângerea nu trebuie să aducă atingere existenței dreptului la corespondență.

După cum se poate observa, textul constituțional oferă Parlamentului o marjă largă de 17
apreciere a situațiilor în care interesul public ar cere ca exercițiul dreptului la corespondență să fie restrâns în privința unor persoane. Această „lejeritate" se poate explica fie prin lipsa rigorii legiuitorilor în aplicarea de către aceștia a standardelor europene în materie de ingerință legitimă a statului în viața privată a cetățeanului, fie datorită unor concepții desuete, potrivit cărora „cetățeanul român este obișnuit să i se încalce drepturile constituționale".

Art. 29. Libertatea conștiinței

(1) Libertatea gândirii și a opiniilor, precum și libertatea credințelor religioase nu pot fi îngrădite sub nici o formă. Nimeni nu poate fi constrâns să adopte o opinie ori să adere la o credință religioasă, contrare convingerilor sale.

(2) Libertatea conștiinței este garantată; ea trebuie să se manifeste în spirit de toleranță și de respect reciproc.

(3) Cultele religioase sunt libere și se organizează potrivit statutelor proprii, în condițiile legii.

(4) În relațiile dintre culte sunt interzise orice forme, mijloace, acte sau acțiuni de învrăjbire religioasă.

(5) Cultele religioase sunt autonome față de stat și se bucură de sprijinul acestuia, inclusiv prin înlesnirea asistenței religioase în armată, în spitale, în penitenciare, în azile și în orfelinate.

(6) Părinții sau tutorii au dreptul de a asigura, potrivit propriilor convingeri, educația copiilor minori a căror răspundere le revine.

Lucrări de referință: *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 695-725; *R. Carp, I. Stanomir*, Limitele Constituției. Despre guvernare, politică și cetățenie în România, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 143-164; *Colectiv*, Dicționar de drepturile omului, adnotat cu jurisprudență, 1957-2013, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 462-466; *Colectiv*, Religie și Constituție, Ed. Hamangiu, București, 2009, *passim*; *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului, comentarii și explicații, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 141-149; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. CH. Beck, București, 2006, p. 500- 502; *Gh. Iancu, A.I. Iancu*, Evoluția unor drepturi fundamentale în contextul social actual, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 5-10; *I. Fonta*, Libertatea religioasă în lumea contemporană, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1995; *G. Gonzales*, La Convention europeenne des droits de l'homme et la liberte de religions, Economica, Paris, 1997; *A. Lemeni, F. Frunză, V. Dima* (ed.), Libertatea religioasă în context românesc și european, Ed. Bizantină, București, 2005; *I.V. Leb, R. Preda* (coord.), Cultele și statul în România, Ed. Renașterea, Cluj-Napoca, 2003; *I. Muraru*, Protecția constituțională a libertăților de opinie, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 36-65; *I. Muraru*, Comentariul art. 29 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 281-289; *R. Preda*, Biserica în stat – o invitație la dezbatere, Ed. Scripta, Cluj-Napoca, 1999; *O. Predescu, N.M. Vlădoiu*, Drept

european și internațional al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 66-71; *J.-F. Rennuci*, L'article 9 de la Convention Europeenne des Droits de l'homme, Conceil de l'Europe, 2004; *J. Robert*, Droits de l'homme et libertes fondamentales, Montchrestien, Paris, 1993, p. 524-532; *N. Russu Ardeleanu*, Biserica noastră și cultele minoritare. Marea discuție parlamentară în jurul Legei cultelor, București, 1928, p. 14-30; *C. Stuparu*, Statul – societatea – libertățile religioase, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2009 p. 26-47, 128-146; *F. Sudre et alii*, Dictionnaire des droits de l'homme, P.U.F., Paris, 2008, p. 636-639; *F. Sudre*, Droit europeene et international des droits de l'homme, P.U.F., Paris, 2003, p. 416-432; *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, p. 204-226; *N.R. Stan* (ed.), Biserica ortodoxă și drepturile omului. Paradigme, fundamente, implicații, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 290-326; *M. Tătaru-Cazaban* (coord.), Teologie politică. De la Sfinții Părinți la Europa Unită, Ed. Anastasia, București, 2004, *passim*; *C. Ungureanu* (coord.), Religia în democrație, o dilemă a modernității, Ed. Polirom, Iași, 2011, p. 25-55 și p. 400-410.

Studii de specialitate: *G. Andreescu*, Neutralitatea militantă a statului în „conflictul" dintre libertatea religioasă și libertatea de expresie, în Noua Revistă a Drepturilor Omului nr. 2/2006; *G. Andreescu*, Prezența însemnelor religioase în școlile publice: o bătălie pentru viitorul învățământului, în Noua Revistă a Drepturilor Omului nr. 4/2006; *L. Andreescu*, Educația religioasă în câteva țări europene, în Noua Revistă a Drepturilor Omului nr. 3/2007; *G. Andreescu*, Curtea de Apel București despre libertatea de religie, Noua Revistă a Drepturilor Omului nr. 2/2008; *N.V. Dură*, Dreptul și religia. Normele juridice și normele religios-morale, în Studii Teologice nr. 3-4/2003; *V. Dima*, Relația dintre stat și comunitățile religioase, în Drepturile Omului nr. 3/2007; *V. Dima*, Relația dintre stat și comunitățile religioase în Europa, în Drepturile Omului nr. 3/2007; *A.-C. Ferenc*, Secularism și cooperarea în raportul dintre stat și culte, în Noua Revistă a Drepturilor Omului nr. 1/2009; *C. Gavriluță*, Toleranță și fanatism religios, în Drepturile Omului nr. 2/2002; *G. Grigoriță*, Legea nr. 489/2006 și Biserica Ortodoxă Română, în Studii Teologice nr. 2/2007; *G. Grigoriță*, Autonomie et synodale dans l'Église orthodoxe (les prescriptions des saints canons et les réalités ecclésiales actuelles), în Studii teologice nr. 1/2009; *M. Gheorghe*, Confessional Afiliation of Romanians: A Historical and Statistical Perspective (Apartenența confesională a românilor: o perspectivă istorico-statistică), în Revista Română de Sociologie nr. 1-2/2016; *C. Ionescu*, Comentarii pe marginea art. 29 din Constituția României, revizuite, în Pandectele Române nr. 12/2015; *R.C. Irimie*, Religion and Political Identification in Comunist Romania, în Polis nr. 2/2014; *I. Moroianu Zlătescu*, Libertatea religiei și a convingerilor – drept fundamental al omului, în Drepturile Omului nr. 2/2007; *E. Moise*, Relația dintre autoritățile administrației publice locale și Biserică, în Noua Revistă a Drepturilor Omului nr. 1/2006; *I. Maxim*, Libertatea de religie și de conștiință în reglementările internaționale cu caracter universal, în Drepturile Omului nr. 4/2008; *I. Moroianu Zlătescu*, Aplicable Religious Rules according to the Law of the State in Romania, în Drepturile Omului nr. 2/2014; *A. Paraipan*, Câteva considerații asupra Legii nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor, în Analele Universității Ovidius, Constanța nr. 1/2007; *I. Stanomir*, Libertate, politică și religie: câteva observații introductive, în *C. Ungureanu* (coord.), Religia în democrație, o dilemă a modernității, Ed. Polirom, Iași, 2011, p. 400-410; *L. Stan*, Legea cultelor în R.P.R., în Studii Teologice nr. 9-10/1949; *I. Stahl*, Has Romania Become a Secular Society?, în Revista Română de Sociologie nr. 1-2/2016; *C. Stuparu*, Relația dintre culte și instituții ale statului, în Drepturile Omului nr. 3/2006; *E.-S. Tănăsescu*, Despre constituționalism și religie în, *Colectiv*, Religie și Constituție, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 78-93; *P. Vlaicu*, Problematica autonomiei cultelor în sistemele de drept european (2009); *R. Vonica*, Libertatea religioasă din perspectiva prevederilor Constituției și a jurisprudenței Curții Constituționale a României, în Drepturile Omului nr. 1/2004.

Corelații legislative: Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor, republicată (M.Of. nr. 201 din 21 martie 2014); H.G. nr. 53/2008 privind recunoașterea Statutului pentru organizarea și funcționarea Bisericii Ortodoxe Române (M.Of. nr 50 din 22 ianuarie 2008); H.G. nr. 1218/2008 privind recunoașterea Codului de Drept Canonic al Bisericii Romano-Catolice și a Codului Canoanelor Bisericilor orientale (M.Of. nr. 798 bis din 27 noiembrie 2008); O.G. nr. 82/2001 privind stabilirea unor forme de sprijin financiar pentru unitățile de cult aparținând cultelor religioase recunoscute din România, republicată (M.Of. nr. 601 din 26 septembrie 2013); art. 381-383 C.pen.; art. 8 CEDO; art. 10 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Libertatea de conștiință – o constantă constituțională 385
§2. Laicitatea statului român 389
§3. Concepția Adunării Constituante privind libertatea conștiinței 390
§4. Conținutul constituțional al libertății conștiinței 395
§5. Libertatea conștiinței este garantată de statul român 397
§6. Organizarea statutară a cultelor religioase 398
§7. Intoleranța religioasă și învrăjbirea între culte are caracter neconstituțional 400
§8. Cultele religioase dispun de autonomie în raporturile acestora cu statul român 400
§9. Drepturile și responsabilitățile părinților și ale tutorilor privind educația religioasă a minorilor 401

§1. Libertatea de conștiință – o constantă constituțională

Libertatea conștiinței este o constantă constituțională în România, formată și recunoscută, ca atare, pe cale cutumiară încă din perioada Evului Mediu. În cele două principate românești istoria nu consemnează conflicte religioase, învrăjbire între culte, intoleranță religioasă, persecuții pentru opțiunile religioase. Este adevărat că potrivit vechilor capitulații încheiate de voievozii români cu Imperiul Otoman, pe teritoriul țărilor române nu se puteau înființa lăcașuri de cult musulmane și nu se putea stabili populație având religia musulmană[1]. În Transilvania, națiunea română majoritară, de credință ortodoxă a fost supusă veacuri de-a rândul unui tratament național, politic, economic, social, cultural, inclusiv religios, inegalitar și discriminatoriu față de populația maghiară catolică și de alte grupuri etnice stabilite pe acest teritoriu și care aveau o credință catolică sau protestantă. În ciuda asupririi naționale și a preeminenței Bisericii catolice față de Biserica ortodoxă, în principatul Transilvaniei nu se poate vorbi de grave conflicte religioase soluționate pe cale militară, cum s-a întâmplat în alte state europene. În toată această lungă perioadă istorică, libertatea conștiinței nu a fost consacrată într-un text normativ formal. 1

Problema libertății cultelor în Țara Românească și Moldova s-a pus pentru prima oară, într-un cadru formal, în Adunările ad-hoc din 1857, după un șir de întâlniri internaționale între marile și influentele puteri europene, incluzând și Turcia, pe seama organizării politice a celor două principate românești[2]. Cu această ocazie, păstrarea libertății depline de cult 2

[1] Este edificatoare, în acest sens, lucrarea profesorului *C. Giurescu*, Capitulațiile Moldovei cu Poarta Otomană. Studiu istoric, Institutul de Arte Grafice Carol Göbl, București, 1908. A se vedea Tratatul dintre Bogdan, Suveranul Moldovei și Sultanul Baiazet II din 1511, în *C. Hamangiu*, Codul general al României, Legi uzuale, vol. II, p. 5. În vechile tratate cu Turcia erau clauze potrivit cărora creștinii islamizați, reveniți în cele două principate românești, aveau dreptul să redobândească religia creștină (a se vedea și Tratatul dintre Mircea I, suveranul României și Sultanul Baiazid Ilderim din 1393, în *C. Hamangiu*, op. cit., p. 3). În Tratatul încheiat în 1513 între sultanul Soliman și domnitorul moldovean Bogdan, se prevedea că „Religia otomană este oprită în toată Moldova" (a se vedea *C. Giurescu*, op. cit., p. 37).

[2] În Tratatul de pace încheiat în urma războiului Crimeei, la 30 martie 1856, s-a prevăzut, între alele, că Sublima Poartă se angajează să păstreze în principate „deplina libertate de cult". A se vedea *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991, ed. 2, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2000, p. 270.

religios a căpătat *de facto* valoarea unui principiu constituțional formal. În hotărârile votate de Adunarea ad-hoc a Moldovei privind organizarea internă a României (7/19 octombrie 1857), s-a prevăzut că „religia domnitoare în România este religia ortodoxă a Răsăritului" și că „exercițiul celorlalte religii recunoscute va fi liber, însă cu restricția prevăzută în Capitulații"[1]. Restricția prevăzută în Capitulații se referea la interdicția construirii pe teritoriul Țării Românești și al Moldovei a unităților de cult musulman (geamii)[2].

3 Libertatea deplină de cult a fost asumată și de elita politică din cele două principate. În proiectul de Constituție întocmit de domnitorul Barbu Știrbei în 1857 s-a prevăzut în art. 10 că „religia greco-ortodoxă este religia Statului". În același timp, fiecare își practică religia sa în deplină libertate[3]. Și proiectul de Constituție pentru Moldova elaborat de Mihail Kogălniceanu în 1848 prevedea în art. 97 că „Fiește-care Român exerțează slobod religia sa și primesce de la Stat o protecție de o potrivă pentru cultul său"[4]. De altfel, este cunoscut că Programul revoluționarilor moldoveni, redactat de Kogălniceanu în 1848 și intitulat Dorințele Partidei Naționale în Moldova, prevedea în pct. 23, consacrat „Libertății culturilor [cultelor], că Moldova a avut pururea de fală de a cunoasce libera întrebuințare a tuturor culturilor. Religiile prigonite în alte țări au găsit pururea în țeara noastră un azil sigur; și pământul românesc este singurul carele nu s-a udat cu sânge vărsat în războaie religioase."[5]

4 În Raportul Comisiei Europene pentru Principate, adresat Congresului de la Paris, asupra dorințelor exprimate de Adunările ad-hoc și asupra situației Principatelor din 1/13 aprilie 1858, se stipula că în Divanul constituit în Moldova s-a discutat și s-a decis de către membrii acestuia „libertatea cultelor, cu restricția prevăzută în capitulații"[6]. Enunțurile acestor documente exprimă cu limpezime caracterul modern și european al concepțiilor politice referitoare la cultele religioase, care se aflau la baza regimului constituțional românesc din acea perioadă. Era vorba de asumarea responsabilă și din proprie voință națională, de către clasa politică românească, a unui angajament formal, de natură constituțională, potrivit căruia, statul român va garanta libertatea de conștiință religioasă și a cultelor[7].

---

[1] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României, ed. 2, op. cit., p. 295.

[2] Această interdicție are valoarea unui principiu constituțional, relativizat în mod natural și necesar după războiul de independență din 1877, în urma căruia a intrat în componența statului român Dobrogea, pe teritoriul căreia a continuat să trăiască o importantă populație musulmană. După 1877 și în special după 1918, această interdicție constituțională și-a pierdut definitiv consistența și valoarea de principiu constituțional.

[3] *C. Ionescu*, op. cit., p. 297.

[4] Idem, p. 193.

[5] Idem, p. 182. În același document se prevedea „organizarea clerului catolic pentru românii de această religie" în paralel cu „ridicarea morală și socială a clerului ortodox" și cu „emancipația graduală a israeliților moldoveni", ceea ce presupunea și sprijin pentru cultul mozaic deja recunoscut, ca stare de fapt.

[6] Idem, p. 311.

[7] În proiectul de Constituție a Principatelor Unite Moldavia și Țara Românească întocmit și votat de Comisia Centrală de la Focșani în ședința din 9/21 octombrie 1859 se prevede în art. 19 următorul text: „Religiunea ortodoxă a Răsăritului este religiunea Statului Român. Libertatea celorlalte religiuni și culturi recunoscute cu restricțiunile prevăzute prin capitulațiunile Țării, este garantată. Biserica ortodoxă română din Principatele Române este și rămâne neatârnată de orice chiriarhie străină, păstrându-se însă unitatea cu biserica ecumenică a Răsăritului în privința dogmelor.

Constituția din 1866 a afirmat principiul libertății de conștiință în două texte distincte: art. 5 („Românii se bucură de libertatea conștiinței...") și art. 21, potrivit căruia, „libertatea conștiinței este absolută". Același articol prevedea că „libertatea tuturor cultelor este garantată întru cât însă celebrațiunea lor nu aduce o atingere a ordinii publice sau bunelor moravuri". Legea fundamentală din 1923 a stabilit în art. 5 principiul constituțional general, potrivit căruia „românii, fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie, se bucură de libertatea conștiinței...". În același timp, Constituția din 1923 a păstrat caracterul absolut al libertății de conștiință, prevăzând, totodată, în art. 22 alin. (2) că „statul garantează tuturor cultelor o deopotrivă libertate și protecțiune..."[1]. Legea pentru regimul general al cultelor din 22 aprilie 1928 a dezvoltat dispozițiile constituționale referitoare la libertatea cultelor religioase[2]. Aceleași dispoziții le găsim și în Constituția din 1938[3]. Aceasta prevedea în art. 10 că „românii se bucură de libertatea conștiinței". 5

Afacerile spirituale, canonice și disciplinare ale bisericii ortodoxe din Principatele Unite, se cârmuiesc de o singură autoritate sinodală centrală compusă în cuprinderea canoanelor apostolice. O lege specială va regula întocmirea atribuțiunilor acestei autorități. O altă lege va regula posițiunea, în Principatele Unite a bisericii catolice și a celorlalte culturi creștine recunoscute, naționalizarea acestor religiuni și neatârnarea lor de orice protecțiune străină.

Clerul superior și instituțiunile de învățătură religioasă superioară a religiunii ortodoxe și a tuturor culturilor creștine recunoscute și naționaliste se vor întreține de către Stat, după cum se va regula prin anume legi. Lefile clerului parohial se vor plăti de către comune, după cum se va regula prin o anume lege" (idem, p. 337).

[1] În Concordatul încheiat la Vatican la 10 mai 1927 între România și Sfântul Scaun și ratificat de Parlament la 12 iunie 1929 se prevede, în art. 10, că Biserica Catolică și membrii ei, cetățeni români, se vor bucura din partea statului de un tratament care nu va putea fi inferior aceluia de care se bucură, după Constituție, celelalte religii ale Regatului (a se vedea *C. Hamangiu*, Codul general al României, Legi noi de unificare, vol. XVII (1929), p. 522.

[2] *C. Hamangiu*, Codul General al României, Legi noi de unificare, vol. XV-XVI (1926-1929), p. 1039 și urm. Legea recunoștea, pe lângă Biserica Ortodoxă alte 8 culte considerate culte istorice [Cultul român greco-catolic (unit); Cultul catolic (de rit latin, grec-rutean și armean); Cultul reformat (calvin); Cultul evanghelic-luteran; Cultul unitarian; Cultul armeano-gregorian; Cultul mozaic (cu diferitele sale rituri) și Cultul mahomedan]. Legea permitea recunoașterea unor culte noi, dacă confesiunea de credință și principiile lor religioase nu erau potrivnice ordinei publice, bunelor moravuri și legilor țării și dacă regulile acestora de organizare, conducere și administrare erau compatibile cu legea respectivă. A se vedea Expunerea de motive a proiectului de lege prezentată de *Alexandru Lepădatu*, ministrul cultelor și artelor, în lucrarea Biserica noastră și cultele minoritare: marea discuție parlamentară în jurul Legei cultelor, București, 1928, p. 14-30.

[3] Art. 19 din Constituție avea următorul conținut: „Libertatea conștiinței este absolută. Statul garantează tuturor cultelor o deopotrivă libertate și protecțiune, întru cât exercițiul lor nu aduce atingere ordinii publice, bunelor moravuri și siguranței statului.

Biserica ortodoxă creștină și cea greco-catolică sunt biserici românești. Religia creștină ortodoxă fiind religia marei majorități a Românilor, biserica ortodoxă este biserica dominantă în Statul Român, iar cea greco-catolică are întâietate față de celelalte culte.

Biserica ortodoxă română este și rămâne neatârnată de orice chiriarhie străină, păstrându-și unitatea, în privința dogmelor, cu biserica ecumenică a Răsăritului.

Chestiunile spirituale și canonice ale bisericii ortodoxe române țin de o singură autoritate sinodală centrală.

Raporturile dintre diferitele culte și Stat sunt de domeniul legilor speciale".

Legiuitorul constituant din 1938 (regele Carol al II-lea) a reglementat libertatea de conștiință prin raportare la protecția liberului exercițiu al cultelor religioase. Profesorul G. Alexianu surprinde acest aspect în comentariul pe care l-a făcut Constituției, și în care precizează că libertatea conștiinței, astfel cum a fost statuată în Constituție are „sensul de libertate a credinței"[1].

6 Constituția din 1948 a menținut reglementările de principiu în materie de culte, stabilind în art. 27 că „libertatea conștiinței și libertatea religioasă sunt garantate de stat". Constituantul socialist a prevăzut, totodată, următorul text: „Cultele religioase sunt libere să se organizeze și pot funcționa liber dacă ritualul și practica lor nu sunt contrarii Constituției, securității publice sau bunelor moravuri". Regimul general al cultelor a făcut obiectul de reglementare al Decretului nr. 177/1948. Constituția din 1965 a garantat libertatea de conștiință și a stabilit, totodată, că „oricine este liber să împărtășească sau nu o credință religioasă"[2].

7 Constituția adoptată în 1991 reglementează nu numai libertatea de conștiință și libertățile religioase, ci stabilește cadrul general al raporturilor statului cu cele trei mari religii cu vocație universală: religia creștină, religia mozaică și islamul, fără a refuza din principiu contactul cu alte mari religii, cum este religia budistă, confucianismul, hinduismul etc. Orice persoană sau grup de persoane aflate pe teritoriul României și care își asumă o identitatea religioasă sunt îndreptățite să beneficieze de statutul constituțional al libertății de conștiință și de religie, indiferent care ar fi cultul religios practicat de aceștia. Dispozițiile constituționale ale art. 29 sunt completate cu alte texte ale Legii fundamentale incidente în domeniu[3].

---

[1] *G. Alexianu*, Principii de drept constituțional, Ed. Librăriei „Universala" Alcalay & Co, București, 1939, p. 40.

[2] Art. 30 din Constituție avea următorul cuprins: „Libertatea conștiinței este garantată tuturor cetățenilor Republicii Socialiste România.

Oricine este liber să împărtășească sau nu o credință religioasă. Libertatea exercitării cultului religios este garantată. Cultele religioase se organizează și funcționează liber. Modul de organizare și funcționare a cultelor religioase este reglementat prin lege.

Școala este despărțită de biserică. Nici o confesiune, congregație sau comunitate religioasă nu poate deschide sau întreține alte instituții de învățământ decât școli speciale pentru pregătirea personalului de cult".

[3] Art. 4 alin. (2) interzice orice regim juridic discriminatoriu între cetățenii români care să aibă la bază deosebirile de religie între aceștia; art. 6 alin. (1) garantează păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității religioase a persoanelor aparținând minorităților naționale; art. 7 instituie obligația statului român de a acționa pentru păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității religioase a românilor aflați în afara frontierelor țării; art. 16 alin. (1) instituie egalitatea în fața legii și a autorităților publice a tuturor cetățenilor români fără discriminare; art. 30 alin. (7) interzice îndemnul la ură religioasă; art. 32 alin. (7) asigură libertatea învățământului religios; art. 42 alin. (2) permite refuzul îndeplinirii îndatoririlor militare ale cetățenilor români din motive religioase sau de conștiință și înlocuirea acestora cu activități alternative; art. 48 alin. (2) instituie preeminența căsătoriei civile față de cea religioasă, aceasta fiind subsecventă primei; art. 73 alin. (3) lit. s) rezervă reglementarea legislativă a regimului general al cultelor, legii organice; art. 82 alin. (2) instituie formula jurământului religios prestat de Președintele României, același jurământ fiind prestat și de membrii Guvernului.

Libertatea neîngrădită a cultelor religioase, precum și cea a credincioșilor de a a-și manifesta individual sau în colectivitate, în spațiul public sau privat, convingerile religioase, sunt recunoscute la nivel constituțional de către statul român. Este de observat că în cuprinsul său art. 29 nu stabilește nicio îngrădire a acestor libertăți. Dispozițiile art. 30 alin. (1) din Constituție, referitoare la libertatea de exprimare, conțin o normă imperativă, în sensul că libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credințelor prin viu grai, prin scris, prin imagini sau prin alte mijloace de comunicare în public sunt inviolabile. Prin această reglementare de rang constituțional, Adunarea Constituantă a statuat un principiu de la care nu se poate deroga și care a creat pentru statul român o obligație pozitivă de a întreprinde orice măsuri de împiedicare și sancționare a încălcării inviolabilității libertăților respective. Devine aici aplicabil art. 57 din Constituție, potrivit căruia „cetățenii români, cetățenii străini și apatrizii trebuie să-și exercite drepturile și libertățile constituționale cu bună-credință, fără să încalce drepturile și libertățile celorlalți". Art. 30 alin. (7) interzice implicit oricăror comunități religioase (culte, asociații religioase și grupări religioase), precum și credincioșilor ori adepților acestora, ca prin libertatea de exprimare să aducă atingere unor valori ocrotite de legislația românească. În acest context, Parlamentul a stabilit prin voința sa legislativă că „în activitatea lor, cultele, asociațiile religioase și grupările religioase au obligația să respecte Constituția și legile țării și să nu aducă atingere securității publice, ordinii, sănătății și moralei publice, precum și drepturilor și libertăților fundamentale ale omului". 8

Art. 29 din Constituție este structural legat de teza din art. 6 alin. (1) referitoare la identitatea religioasă recunoscută și garantată de statul român cetățenilor săi, precum și altor persoane care își asumă în mod liber apartenența la o anumită minoritate națională și la un anumit cult religios[1]. 9

§2. Laicitatea statului român

Laicitatea statului român este de tradiție constituțională, iar Legea fundamentală ar fi fost pe deplin îndreptățită să o consacre printr-o formulă constituțională expresă. Dacă laicitatea statului nu a fost recunoscută printr-o normă de rang constituțional, Parlamentul a recunoscut în art. 9 alin. (1) din Legea nr. 489/2006 că în România nu există religie de stat, ca și când cineva ar fi susținut contrariu[2]. Aceeași dispoziție legală afirmă neutralitatea statului român față de orice credință religioasă sau ideologie atee[3]. Conținutul juridic al neutralității statului român față orice credință religioasă nu este suficient de clar enunțat de Legiuitorul ordinar. Legea precizează în art. 9 alin. (2) că statul, prin autoritățile sale, nu va promova și nu va favoriza acordarea de privilegii sau crearea de discriminări față de vreun cult. Se observă din cele două alienate ale art. 9 din Legea nr. 489/2006, că termenul de „neutralitate" este raportat de Legiuitor la credințe religioase, iar angajamentul statului 10

[1] *C. Ionescu*, Constituția României. Titlul I. Principii generale. Art. 1-14. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2015, p. 225.

[2] Noțiunea de „religie de stat" se referă la un cult sau la o credință religioasă protejată și susținută oficial de către stat prin măsuri de natură legislativă, administrativă, culturală, financiar-fiscală etc.

[3] Rămâne inexplicabilă, în aceste condiții, formula de încheiere a jurămintelor prestate de înalții demnitari ai statului român, precum și invocarea Bibliei în prestarea jurământului în fața unor autorități judiciare.

de a se abține de la favorizarea acordării de privilegii sau de la crearea de discriminări se raportează la culte. Ideea de neutralitate are caracter instituțional. Statul român nu intră în relații instituționale cu ceea ce numim îndeobște credințe religioase, ci cu structurile religioase înzestrate cu personalitate juridică, reglementate în Legea nr. 489/2006. Așa se și poate explica laicitatea unui stat. Statul român este neutru în raporturile sale cu oricare dintre cele 18 culte recunoscute. Neutralitatea se extinde și asupra asociațiilor și grupărilor religioase. Considerăm că această trăsătură sau caracteristică a statului român, conferită prin Legea nr. 489/2006, nu este afectată de alte prevederi legale din aceeași lege, prin care Parlamentul creează un cadru larg de sprijinire de către stat a cultelor religioase, ca factori ai păcii sociale.

11 În acest context, ținem să precizăm că în opinia noastră, Legea nr. 489/2006 nu marchează îndeajuns rolul fundamental al Bisericii Ortodoxe Române în apărarea și păstrarea ființei naționale a poporului român în calitatea sa de factor constitutiv al statului român. Una este problema neutralității și echidistanței statale față de cultele religioase și alta este datoria statului român de a marca printr-o formulă specială rolul Bisericii ortodoxe Române în apărarea și menținerea ființei naționale a poporului român.

§3. Concepția Adunării Constituante privind libertatea conștiinței

12 Tezele pentru Capitolul II din Titlul II al Constituției privind drepturile și libertățile fundamentale au prevăzut, între altele, că „libertatea gândirii, a opiniilor, precum și cea a credințelor religioase este deplină și nu poate fi îngrădită sub nicio formă. Nimeni nu poate fi supus unei discriminări sau unei persecuții pentru opiniile și pentru credințele sale; orice persoană are dreptul de a le exprima public, în măsura în care acestea nu sunt contrare ordinii constituționale. Cultele religioase sunt libere. Organizarea și funcționarea lor se realizează potrivit statutelor proprii și nu pot fi contrare ordinii publice, siguranței statului și bunelor moravuri”[1]. În aceleași teze s-a prevăzut că „manifestarea libertății de conștiință este permisă numai într-un climat de toleranță și de respect reciproc”[2].

13 Sunt câțiva termeni în enunțurile citate care trebuie circumscriși temei libertății de practicare a credințelor religioase pentru a face clară concepția propusă de Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție, legiuitorilor constituanți[3]. Astfel, într-o interpretare largă, „libertatea gândirii” (sintagmă folosită în Teze), nu se raportează strict doar la problematica credințelor religioase și a cultelor. Obiectul gândirii umane poate să constea în orice lucru sau fenomen din lumea înconjurătoare a unei persoane. Dată fiind exprimarea generală din Teze, ca și din textul constituțional adoptat de Adunarea Constituantă, se pune întrebarea la ce formă de gândire urmează să raportăm art. 29 alin. (1) din Constituție.

---

[1] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1998, p. 192.

[2] Ibidem.

[3] Adunarea Constituantă nu avea cum să garanteze „libertatea gândirii”, ci eventual posibilitatea oricărei persoane de a-și exprima în mod liber gândurile într-un domeniu sau altul al vieții sociale. Într-o definiție de dicționar, gândirea este un proces psihic superior de cunoaștere, caracterizat prin reflectarea mijlocită, generalizat-abstractă a însușirilor necesare, esențiale ale obiectelor și fenomenelor realității și a legăturilor logice, cauzale dintre ele (*Colectiv*, Dicționar de psihologie socială, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1981, p. 104).

Iată un posibil răspuns: intră în această accepțiune gândirea intelectuală în general, dar și specii particulare ale acesteia, cum ar fi gândirea filozofică, estetică, istorică, științifică, militară, artistică, matematică, literară etc. Aceste specii sau tipuri particulare de gândire, eminamente laice, nu sunt însă de natură sau de interes constituțional și de aceea nu ar avea vocația să fie protejate sau chiar garantate în mod special prin Constituție, o protecție stabilită printr-o normă juridică ordinară, fiind suficientă. Este de presupus că atunci când Comisia parlamentară desemnată să elaboreze tezele proiectului de Constituție și proiectul ca atare, a folosit termenul de „libertate a gândirii", a avut în vedere semnificația unei forme de gândire asupra unor fenomene sociale de interes larg, care au o legătură nemijlocită cu exercitarea puterii în stat, cum sunt, de pildă, politica, religia, dreptul, economia etc.

Ceea ce Constituția asigură, garantează ori protejează, nu este gândirea ca stare 14
interioară, ca for intelectual și spiritual interior, ci exprimarea publică liberă a gândurilor unei persoane fizice, într-un anumit domeniu de interes larg social. Tot astfel, termenul de „opinie" nu este circumscris obligatoriu sferei credințelor religioase. Toate speciile de gândire menționate sunt forme ale raționalității, rezervate prin excelența naturii, omului, numai acesta fiind înzestrat cu voință, capacitate de sinteză, aptitudinea de a face conexiuni între lucruri, între fenomene, de a opera cu noțiuni abstracte etc. Cea mai evidentă manifestare a raționalității omului este chiar capacitatea lui de gândi[1)].

Textul votat în 1991 de către Adunarea Constituantă prevede explicit în art. 29 alin. (1) 15
că libertatea gândirii și a opiniilor nu poate fi îngrădită sub nicio formă. Observăm aici o formulare imperativă care protejează exprimarea liberă a gândirii și a opiniilor, indiferent care ar fi domeniul sau sfera de interes a acestora[2)]. Bunul simț constituțional ne obligă însă să circumscriem protecția constituțională a liberei exprimări a gândirii, reglementată în art. 29 alin. (1) din Legea fundamentală, la un domeniu al acțiunii umane ce vizează zone de interes pentru norma juridică de rang constituțional.

Percepția generală asupra termenului de libertate a gândirii nu face însă „casă bună" cu 16
fondul de idei subscris în ansamblul art. 29 din Constituție, care tratează tema credințelor religioase și a cultelor. Sigur, după caz, putem considera că primele două alineate ale art. 29 pot fi înțelese și aplicate, într-un sens larg, în cheia gândirii și, respectiv, a conștiinței, percepute în general și raportate la domenii sau fenomene de natură laică. În sens restrâns și legat de tematica alineatelor (3)-(6) ale art. 29, termenul de „libertate a gândirii" și cel de „libertate a conștiinței", au însă neîndoielnic o explicită tentă etimologică ce ține de religie în general și de convingeri, credințe și culte religioase, în special. Putem conchide, așadar, că dispozițiile constituționale cuprinse în art. 29 alin. (1) pot fi înțelese și aplicate în două chei: una care privește, în general, gândirea umană și alta, care se referă doar la exprimarea liberă a credințelor și a convingerilor religioase, aceasta din urmă fiind de resortul protecției constituționale.

Prima cheie de interpretare a voinței Legiuitorului constituant referitoare la dispoziția 17
înscrisă în alin. (1) al art. 29, pornește de la principiul prezervării, în general, a libertății

---

[1)] *S. Blackburn*, Oxford, Dicționar de filozofie, Ed. Univers Enciclopedic, București, 1999, p. 166.

[2)] Într-un sens larg, libertatea de gândire și conștiință a fost definită ca un drept recunoscut tuturor persoanelor de a avea propria reflectare psihică a realității, de a-și forma propriile concepții intime asupra lumii înconjurătoare. A se vedea *Colectiv*, Dicționar de drepturile omului adnotat cu jurisprudență, 1957-2013, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 462.

omului și în special, a libertății sale de creație, care nu poate fi decât rodul unei intense gândiri intelectuale analitice și creative. Din acest punct de vedere, libertatea gândirii este nețărmurită, nu poate să facă obiectul niciunei îngrădiri legislative ori administrative și nu trebuie nici sancționată prin dispoziția instanței judecătorești. A doua cheie de interpretare și de aplicare a dispoziției constituționale înscrise în art. 29, vizează libertatea confesiunilor sau a credințelor religioase, problemă care nu ține de domeniul gândirii, sau al rațiunii, ci exclusiv de cel al credinței interioare a fiecărui om.

18 Adunarea Constituantă a făcut, în acest fel, dovada deschiderii sale spre înțelegerea modernă, europeană a raporturilor între stat și religie, între religie și politică. Religia a fost întotdeauna și va fi în continuare legată de stat și de politică, atât din punct de vedere al garantării libertății de credință, cât și din perspectiva raporturilor statului cu minoritățile naționale, mai ales în statele în care religia majorității cetățenilor este diferită de cea a minorităților etnice. Raporturile pe care statul le are cu religia sunt extrem de delicate și complexe. De aceea, devine foarte importantă abilitatea și înțelepciunea Adunărilor Constituante de a găsi un echilibru instituțional între laicitatea statului modern și garantarea exercitării neîngrădite a libertății cultelor religioase. De asemenea, comportă analize teoretice susținute problematica separării statului de Biserică și sprijinul instituțional și financiar acordat de stat cultelor religioase[1]. În sensul prefigurat de Adunarea Constituantă, libertatea gândirii și a opiniilor religioase presupune, în primul rând, principiul liberei alegeri a unei credințe religioase, precum și libertatea de a nu împărtăși nicio religie și de a nu avea vreo credință ori opinie religioasă.

19 Un alt termen utilizat în Teze, care a stat la baza elaborării proiectului de Constituție, este cel de „**ordine constituțională**" care are aici semnificația de sistem normativ și instituțional pe care este construit și funcționează statul român și care trebuie apărat în mod legitim de autorități publice competente. Democrația constituțională are aici sensul de regim politic supus reglementărilor constituționale stabilite de guvernanți și pe care cei guvernați le acceptă în mod liber[2]. Termenul de democrație constituțională semnifică faptul că puterea politică trebuie să rezide în societatea asupra căreia aceasta se exercită[3]. Principiul de bază al democrației constituționale este consimțământul liber exprimat prin proceduri electorale democratice ale poporului față de regimul politic căruia îi este supus. În fine, termenul de „**ordine publică**" este aici sinonim cu cel de ordine constituțională, dar poate fi folosit și în sensul de **ordine juridică națională**. În dezbaterile parlamentare pe marginea termenilor de „ordine constituțională" și de „ordine publică" s-a renunțat la aceste formulări, pe motiv că sunt vagi[4].

20 Tezele pentru proiectul de Constituție au folosit și termenul „libertate de conștiință", prevăzând că manifestarea acesteia este permisă numai într-un climat de toleranță și respect reciproc[5]. În ceea ce ne privește, considerăm că termenul de „libertate de conștiință"

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *I. Stanomir*, Libertate, politică și religie: câteva observații introductive, în *C. Ungureanu* (coord.), Religia în democrație, O dilemă a modernității, Ed. Polirom, Iași, 2011, p. 401 și urm.

[2] A se vedea *G. Vedel*, Droit constitutionnel, Sirey, Paris, 1949, p. 36.

[3] *V. Constantinesco*, Droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 2011, p. 165.

[4] Idem, p. 216.

[5] Geneza Constituției României, op. cit., p. 192.

utilizat în tezele proiectului de Constituție, precum și în art. 29 alin. (2) al acesteia, se referă la conștiință în general, nu numai la conștiința religioasă. În doctrina de specialitate s-a precizat că libertatea conștiinței este posibilitatea persoanei fizice de a avea și de a-și exprima în particular sau în public o anumită concepție despre lumea înconjurătoare, de a împărtăși sau nu o credință religioasă, de a aparține sau nu, unui cult religios, de a îndeplini sau nu, ritualul cerut de acea credință[1].

Raportarea textului constituțional la libertatea conștiinței, nu înseamnă însă că libertatea 21
de a adera sau de a avea anumite convingeri politice, filozofice, sociale, ori religioase, nu ar putea fi îngrădită de statul român. În situațiile în care libertatea de conștiință s-ar exprima în acte care aduc atingere principiilor constituționale, valorilor ocrotite de statul român în beneficiul tuturor cetățenilor săi, ar fi amenințate, organele represive ale statului sunt îndreptățite să intervină pentru apărarea ordinii constituționale. În fine, libertatea de conștiință (religioasă) nu se reduce la religia creștină. Cetățeanul român poate adera, în virtutea art. 29 din Constituție, la orice cult religios.

Nici textul Constituției, nici cel al Legii nr. 489/2006 nu fac vreo referire la secte 22
religioase[2]. Nici Decretul nr. 177/1948 referitor la cultele religioase nu avea vreo mențiune în acest sens. Așadar, nu avem o definiție legală care să ne permită o departajare clară a cultelor față de secte[3]. Nici Convenția europeană a drepturilor omului nu definește termenul de cult sau de religie și cu atât mai mult cel de sectă religioasă. În condițiile în care Constituția din 1991 prevede în art. 29 că libertatea gândirii și a opiniilor, precum și libertatea credințelor religioase nu pot fi îngrădite sub nicio formă, este clar că orice abordare juridică a problematicii sectelor religioase rămâne fără obiect. În afară de termenul de sectă, în vocabularul obișnuit se folosește și termenul de „noile religii". Sub umbrela libertății de credință, noile religii (ex. Biserica scientologică) desfășoară o activitate liberă. Cu toate acestea, problema sectelor nu poate fi ocolită, mai ales într-un comentariu al unui text constituțional. Cultele religioase, mai ales cele vechi, în special cultul catolic și cel ortodox, au rezerve însemnate față de secte. Cum în dreptul european există o reținere față de definirea termenelor de religie sau cult religios, nici legislațiile naționale nu au dovedit interes pentru enunțarea unor astfel de definiții, fiind exagerat de precaut. În această situație, este de înțeles că sectele religioase au profitat de astfel de lacune și, în consecință, au proliferat. În spiritual Convenției europene a drepturilor omului, atât cultele cât și sectele se bucură de o protecție egală. Rămâne ca de la caz la caz să se aprecieze dacă grupări religioase desfășoară sau nu acțiuni care încalcă ordinea juridică a statului, inclusiv, cea constituțională.

Legea nr. 489/2006 se referă expres la cultele religioase recunoscute, la asociații reli- 23
gioase și la grupări religioase. Gruparea religioasă este forma de asociere fără personalitate

---

[1] *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 73.

[2] Într-o definiție de dicționar, prin sectă religioasă se înțelege o comunitate religioasă care a preferat, din diferite motive, inclusiv teologice, să se separe de cultul oficial din care a făcut parte și din care s-a desprins, pentru a-și continua activitatea religioasă. Din această perspectivă, nu poate fi considerată sectă, o grupare religioasă nou înființată. Fenomenul sectant nu este propriu doar cultelor creștine.

[3] Într-o definiție de dicționar prin sectă religioasă se înțelege o „comunitate religioasă (creștină, islamică, budistă etc.) care s-a separat de biserica oficială respectivă de care depindea".

juridică a unor persoane fizice care, fără nicio procedură prealabilă și în mod liber, adoptă, împărtășesc și practică o credință religioasă. Dacă asociațiile religioase pot deveni culte prin recunoașterea statutului și a canoanelor acestora, grupările religioase nu au această posibilitate. Din punct de vedere juridic, organizarea și funcționarea lor intră sub incidența reglementărilor legale privind asociațiile și fundațiile, dar pot să dobândească prin procedura stabilită în art. 47 din Legea nr. 489/2006, statut de asociație religioasă. Legislația în domeniu permite existența și activitatea sectelor religioase sub forma grupărilor religioase, cu respectarea dispozițiilor art. 5 alin. (4) din Legea nr. 489/2006.

24 În jurisprudența CEDO s-a precizat că, în principiu, statele nu au dreptul să interzică, să limiteze ori să impună condiții prea rigide sau prohibitive pentru exercitarea anumitor convingeri filozofice ori religioase[1].

25 În fine, este utilă pentru înțelegerea și interpretarea de ansamblu a art. 29, precizarea raporturilor între libertatea conștiinței" (utilizată și ca denumire marginală a art. 29) și „libertatea credințelor religioase"[2]. În literatura de specialitate libertatea de gândire, libertatea de conștiință și libertatea de exprimare a credințelor religioase se tratează în mod unitar, fără a se considera că ar fi vorba de trei specii diferite de libertăți[3]. Aceasta este și concepția Convenției europene a drepturilor omului confirmată și de jurisprudența CEDO[4]. Garanțiile stabilite în art. 9 din Convenție se aplică tuturor convingerilor personale, fie ele politice, filozofice, morale sau religioase[5]. Textul enunțat în art. 9 parag. 1 din Convenția europeană a drepturilor omului este preluat identic în art. 10 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, adoptată la 12 decembrie 2007.

26 Înțelegerea constituțională a libertății de conștiință presupune o percepție filozofică și, deopotrivă, politică largă asupra acesteia, ținând cont de asumarea, pe de o parte a libertății de conștiință de către fiecare individ, iar, pe de altă parte, a angajamentului statului sau a obligației negative a acestuia, de a o nu îngrădi în vreun fel. Ca și alte libertăți constituționale, libertatea de exprimare și de exercitare a unor credințe ori culte religioase reflectă raporturi politice și juridice între individ, societate și stat.

---

[1] CEDO, Hotărârea *Manoussakis și alții c. Greciei* (a se vedea și *O. Predescu, N.M. Vlădoiu*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 70; și *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 142).

[2] A se vedea, în acest sens și comentariul art. 29 în *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonom „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 73.

[3] *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 204. În doctrină s-a enunțat și opinia, potrivit căreia, cele trei tipuri de libertăți ar fi distincte, chiar dacă nu există mari deosebiri din punct de vedere al conținutului lor (a se vedea *R. Carp, I. Stanomir*, op. cit., p. 144).

[4] Art. 9 alin. (1) din Convenție, intitulat Libertatea de gândire, de conștiință și de religie, prevede că „orice persoană are dreptul la libertatea de gândire, de conștiință și de religie; acest drept include libertatea de a-și schimba religia sau convingerea, precum și libertatea de a-și manifesta religia sau convingerea în mod individual sau în colectiv, în public sau în particular, prin cult, învățământ, practici și îndeplinirea ritualurilor".

[5] *Colectiv*, Dicționar de drepturile omului..., op. cit., p. 462.

§4. Conținutul constituțional al libertății conștiinței

Titlul sau denumirea marginală a art. 29 este „libertatea conștiinței". Sub această 27
titulatură terminologică Adunarea Constituantă se referă la libertatea gândirii și a opiniilor, precum și la libertatea credințelor și, respectiv, a cultelor religioase. În același cadru constituțional, libertatea conștiinței are extindere tematică spre autonomia cultelor față de stat. Totodată, textul constituțional garantează chiar libertatea conștiinței, ca atare și interzice orice forme sau acțiuni de învrăjbire religioasă. Titularii acestei libertăți sunt în primul rând persoanele fizice, dar și persoane juridice (biserica, asociații și grupuri religioase etc.)[1].

În înțelegerea esenței oricărui tip de libertate, revendicată de o persoană și recunoscută 28
de stat ca o obligație de rezultat în sarcina sa, trebuie să se pornească de la ideologia termenului de libertate, utilizat în Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului adoptate în Franța revoluționară în 1789. Art. 1 din Declarație prevede că „oamenii se nasc și rămân liberi și egali în drepturi". Textul citat consacră și legitimează juridic sub forma unui principiu constituțional, o stare de fapt naturală (nașterea) care nu depinde însă de voința statului. Libertatea ființei umane este un drept natural, o vocație imanentă a oamenilor, ce nu poate fi limitată sau îngrădită decât de vocația egală a altui om, care se hotărăște să-și exerseze atributele libertății sale, ambele fiind recunoscute și garantate fără discriminări, de către stat. Voința statului intervine numai pentru a preveni conflictul social ce l-ar genera ciocnirea între mai multe libertăți egale. Voința politică a statului apare în art. 4 din aceeași Declarație, în care se precizează conținutul și, totodată, limitele libertății. Textul arată că „libertatea constă în a putea face tot ceea ce nu dăunează altuia. Astfel, exercitarea drepturilor naturale ale fiecărui om nu are alte limite decât acelea care asigură celorlalți membri ai societății folosirea de aceleași drepturi. Aceste limite nu pot fi determinate decât prin lege".

Principiul enunțat în documentul menționat este preluat în Declarația Universală a 29
Drepturilor Omului adoptată de Națiunile Unite la 10 decembrie 1948, care recunoaște ființei umane calitatea de a fi înzestrată cu rațiune și conștiință. Art. 18 din Declarație prevede că „orice persoană are dreptul la libertatea gândirii, a conștiinței și a religiei; acest drept implică libertatea de a-și schimba religia sau convingerile precum și libertatea de a-și manifesta religia sau convingerile sale, individual sau în colectiv, atât în public cât și privat, prin învățământ, practici, cult și îndeplinirea de rituri". Textul este reluat cu o serie de completări necesare, menite să contureze mai clar și să dea eficacitate exercitării acestei libertăți, în art. 18 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice adoptat de Adunarea generală a ONU în 1966 și ratificat de România în 1974. Convenția europeană a drepturilor omului păstrează caracterul universal al acestei libertăți, dar îi imprimă valențele europene ale tradițiilor democrației constituționale postbelice și, îndeosebi, forța, capacitatea și voința politică ale statelor membre ale Uniunii Europene, de a garanta și proteja prin mijloace juridice libertatea de gândire, de conștiință și de religie[2].

---

[1] A se vedea *C. Bîrsan*, op. cit., p. 701.

[2] S-a menționat în literatura de specialitate că prevederile art. 9 din Convenția europeană a drepturilor omului, consacrat libertății de conștiință și religie, garantează fiecărui individ libertatea de a crede ceea ce dorește, de a-și forma și schimba concepția despre viață și lume, de a-și păstra

30 Conținutul juridic al libertății conștiinței, astfel cum aceasta este reglementată prin dispozițiile constituționale stabilite în art. 29 din Constituție, este unul complex și cuprinde: vocația oricărei persoane de a-și exprima în mod liber gândirea și opiniile sau convingerile; libertatea neîngrădită de a avea orice credință religioasă; libertatea cultelor religioase, care presupune și autonomia de organizare și funcționare a acestora potrivit statutelor proprii sau codurilor canonice; dreptul părinților sau, după caz, al tutorilor de a asigura educația religioasă a copiilor minori. Este deja un lucru comun că libertatea religioasă este o formă particulară a libertății conștiinței[1].

31 În doctrina teologică s-a afirmat că în aspectul ei intern, de conștiință, libertatea religioasă „este deplină și nelimitată de nimic. Cu privire însă la aspectul ei extern, la manifestarea ei prin acte sensibile în viața socială, ea nu mai este deplină și nelimitată, pentru că nu poate și nu trebuie să fie astfel, căci dacă nu i s-ar impune numite îngrădiri, ea ar duce inevitabil la suprimarea libertății religioase a unora în favoarea altora și, deci, afirmarea ei în acest fel, ar constitui însăși negarea libertății religioase, un atentat împotriva acestei libertăți, o zădărnicie a egalei îndreptățiri a tuturora la această libertate"[2].

32 Libertatea conștiinței într-o societate democratică presupune și dreptul de a-ți face cunoscute convingerile și opțiunile religioase și, totodată, dreptul de a încerca să-i convingi și pe alții să devină adepți ai credinței tale. Această acțiune glisează între misionarism și prozelitism. Misionarismul nu își pierde niciodată substanța și legal nu poate fi împiedicat. Prozelitismul însă se cuvine examinat și evaluat de fiecare dată în funcție de situația concretă și de amploarea lui. Prozelitismul are implicații dotrinar-misionare și explicații psiho-sociologice. Cultele au privit întotdeauna prozelitismul ca un fenomen normal, întemeiat din punct de vedere doctrinar pe misiunea apostolică a răspândirii în lume a creștinismului prin „botezul neamurilor". Mărturisirea convingerilor sau a credințelor religioase față de o altă persoană ori în public, fără intenția credinciosului care își mărturisește convingerile spirituale, de a convinge auditoriul său sau de a-și face aderenți nu înseamnă prezelitism, dacă pentru aceasta nu sunt utilizate forme, instrumente agresive de ademenire, de înșelăciune, inducere în eroare etc. Prozelitismul abuziv înseamnă coruperea sau deformarea care se opune respectului datorat libertății de gândire, de conștiință și de religie al altora[3]. În limbajul curent, prozelitismul înseamnă convertirea unor persoane aparținând unui cult religios, ori care nu împărtășesc nicio convingere cultică, la un alt cult sau credință religioasă.

33 În jurisprudența CEDO s-a precizat că prozelitismul este inseparabil legat de libertatea credinței; un credincios trebuie să fie în măsură să comunice și să facă publică credința sa,

---

pentru sine sau de a-și manifesta în exterior aceste convingeri. Atât timp cât aceste idei/convingeri rămân în forul interior al oricărui individ, libertatea nu poate avea decât un caracter absolut. În schimb, manifestarea exterioară a acestei libertăți nu poate avea loc decât într-un cadru reglementat, devenind astfel o libertate relativă. A se vedea *Colectiv*, Dicționar de drepturile omului..., op. cit., p. 462.

[1] În același sens și *I. Stanomir*, op. cit., p. 401.

[2] *L. Stan*, Legea cultelor în R.P. R. Studii Teologice nr. 9-10/1949, apud *N.R. Stan* (ed.), Biserica ortodoxă și drepturile omului. Paradigme, fundamente, implicații, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 295.

[3] *V. Berger*, Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2008, p. 527.

atât în sfera religioasă, cât și în cea filozofică. Libertatea credinței și a conștiinței sunt drepturi fundamentale; aceste libertăți trebuie exercitate în beneficiul tuturor religiilor, iar nu în beneficiul unei singure biserici, chiar dacă aceasta din urmă este instituită istoric ca biserică de stat sau biserică dominantă. Singurele limite care pot fi impuse acestui drept sunt cele care decurg din respectul drepturilor celorlalți, în momentul în care prozelitismul îmbracă forma coerciției sau manipulării[1]. Aici sunt pe deplin aplicabile prevederile art. 9 parag. 2 din Convenția europeană a drepturilor omului, potrivit cărora „libertatea de a-și manifesta religia sau convingerile nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru siguranța publică, protecția ordinii, a sănătății sau a moralei publice ori pentru protejarea drepturilor și libertăților altora". Prozelitismul este îndeosebi utilizat de secte și de noile religii care nu urmăresc, în principal, convingerea misionară a credincioșilor, ci sporirea numerică a acestora prin atragerea lor la activități sectare, motivate, îndeosebi, de acordarea unor avantaje materiale și spirituale, la care altfel nu au acces.

§5. Libertatea conștiinței este garantată de statul român

Art. 29 alin. (2) din Constituție prevede că libertatea conștiinței este garantată. 34
Adunarea Constituantă nu precizează nici cine este titularul acestui tip de libertate, nici cine este titularul obligației de garantare și nici în ce constă garantarea ca atare a libertății de conștiință. Este de înțeles că cel care o garantează este statul pentru că numai acesta are capacitatea, voința și instrumentele prin care poate fi garantată libertatea de conștiință. Titularul libertății este individul în considerarea calității sale de cetățean al statului garant, dar poate fi orice altă persoană care își stabilește reședința pe teritoriul statului în cauză, sau care se află temporar pe teritoriul acestuia. Cât privește noțiunea de conștiință, incidentă în art. 29 alin. (2) din Constituție, se cuvine arătat că acest termen exprimă sinteza analitică a raporturilor oricărei ființe umane cu mediul natural, social, economic, cultural, politic și religios în care s-a născut și trăiește și, totodată, raporturile acestuia cu sine, din perspectiva relației sale cu mediul formator al educației și al comportamentului său social. Conștiința individului nu poate fi cenzurată, atâta timp cât aceasta nu se dezvăluie, ci rămâne la nivelul gândirii interioare, într-un dialog permanent cu individul de care este legată. Ceea ce statul garantează este exprimarea liberă a conștiinței. Este posibil ca această exprimare (prin fapte sociale) să afecteze valori pe care statul s-a angajat să le apere și, în acest caz, desigur, va împiedica ori va sancționa actul de conștiință exprimat și asumat de o anumită persoană. După cum se poate observa, garantarea libertății de conștiință nu poate fi absolută. Actele infracționale sau cele de terorism, de pildă, pot fi urmarea unor convingeri sociale, politice, filozofice, ori religioase, pe care statul este îndreptățit să le sancționeze drastic pentru a apăra viața, drepturile și libertățile altor indivizi. Totodată, statul va pedepsi și actele de terorism, acestea fiind acte sociale care intră sub incidența politicii sale represive.

Legiuitorul constituant nu a avut și această abordare care permite statului român să 35
restricționeze libertatea de conștiință exprimată în modalități care intră în contradicție cu valorile ocrotite de societate. Există o legislație specială care permite statului să restrângă

[1] CEDO, cauza *Kokkinakis c. Grecia*, în *C. Ungureanu* (coord.), op. cit. p. 405.

și chiar să împiedice manifestarea, individual sau colectivă, a unor convingeri interne ale unor cetățeni ai săi, ori ale altor persoane care încalcă drepturile altora sau alte valori ocrotite prin lege. Măsurile administrative și chiar judiciare ce ar urma să fie luate de statul român, trebuie să fie legale, legitime și necesare într-o societate democratică[1].

§6. Organizarea statutară a cultelor religioase

36 Alin. (3) al art. 29 prevede dreptul cultelor religioase de a se organiza potrivit statutelor proprii. Constituția nu precizează despre ce culte este vorba. Datorită acestei omisiuni, este justificată întrebarea dacă Adunarea Constituantă a avut în vedere, în acest text, orice cult religios, sau numai cultele recunoscute. În opinia noastră, art. 29 alin. (3) se referă la cultele religioase recunoscute de statul român[2]. Ne întemeiem această opinie pe precizarea din cuprinsul textului respectiv, potrivit căruia, cultele se organizează în condițiile legii. Din moment ce Legiuitorul constituant leagă organizarea cultelor de respectarea unui anumit cadru legal și a unor condiții prescrise în lege, este evident că art. 29 alin. (3) nu putea să consacre principiul organizării statutare a unor grupări sau asociații religioase care nu au întreprins cele necesare dobândirii recunoașterii statale, sau cărora li s-a respins cererea de a fi recunoscute. Art. 29 alin. (3) cuprinde două teze: „cultele religioase sunt libere" și „cultele religioase se organizează potrivit statutelor proprii, în condițiile legii". Termenul de culte religioase din prima teză este mai larg decât termenul similar utilizat în cea de-a doua teză. Legea nr. 489/2006 detaliază tipurile de comunități religioase care pot fi cuprinse în denumirea constituțională de cult religios. Astfel, art. 5 alin. (2) din lege se referă la structuri religioase cu personalitate juridică (culte și asociații religioase) și la structuri fără personalitate juridică (grupare religioasă)[3].

37 Considerăm că prima teză din art. 29 alin. (3) se referă deopotrivă la culte, asociații religioase și grupuri religioase, toate acestea sunt libere și funcționează ca atare, în înțelesul textului la care ne-am referit. Statul român este neutru față de cultele religioase, de unde putem trage concluzia că între acestea există o egalitate deplină în raporturile lor cu statul român. Atragem atenția că dispozițiile constituționale referitoare la libertatea cultelor religioase și la libertatea credințelor religioase au incidență în privința oricăror structuri religioase la care face trimitere Legea nr. 489/2006, deși fiecare dintre ele (cultele, asociațiile religioase și grupările religioase) are regimul său juridic propriu, precum și reguli ecleziastice și canonice corespunzătoare[4]. Noțiunile de cult, asociație religioasă și

[1] A se vedea și *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 697.

[2] În momentul adoptării Constituției erau recunoscute de statul român 15 culte religioase.

[3] În sensul Legii nr. 489/2006, asociația religioasă este persoana juridică de drept privat, constituită în condițiile legii, formată din persoane fizice (cel puțin 300 de cetățeni români sau rezidenți în România), care se asociază pentru a adopta, împărtăși și practica aceeași credință religioasă. Potrivit aceleiași legi, gruparea religioasă este forma de asociere fără personalitate juridică a unor persoane fizice care, fără nicio procedură prealabilă și în mod liber, adoptă, împărtășesc și practică o credință religioasă.

[4] A se vedea, în acest sens, *N.V. Dură*, Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor religioase din România, în *N.R. Stan* (ed.), Biserica ortodoxă și drepturile omului. Paradigme, fundamente, implicații, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 292.

grupare religioasă sunt foarte clar delimitate în Legea nr. 489/2006, astfel încât ele nu pot fi confundate unele cu altele, deși în fiecare dintre ele se poate practica aceeași credință.

Organizarea cultelor religioase face obiectul de reglementare al Legii nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor, republicată[1]. Statul român recunoaște un număr de 18 culte religioase[2]. Potrivit Legii nr. 489/2006, orice asociație religioasă poate să solicite recunoașterea calității sale de cult. 38

Potrivit legii, statul român recunoaște cultelor rolul spiritual, educațional, social-caritabil, cultural și de parteneriat social, precum și statutul acestora de factori ai păcii sociale. Cultele religioase recunoscute de stat au personalitate juridică, fiind persoane juridice de utilitate publică. Cultele sunt egale în fața legii și a autorităților publice. Statul român fiind neutru în raporturile cu orice cult religios, nu va promova și nu va favoriza, prin autoritățile sale, acordarea de privilegii sau crearea de discriminări față de vreun cult. 39

Art. 14 alin. (2) din Legea nr. 489/2006 prevede că unitățile de cult, inclusiv filialele lor fără personalitate juridică, se înființează și se organizează de către culte potrivit propriilor statute, regulamente și coduri canonice. Autonomia cultelor față de stat nu împiedică ca Parlamentul să reglementeze prin lege anumite condiții pentru organizarea acestora. Statul se limitează la stabilirea unui cadru general de organizare a cultelor. Acestea sunt libere să detalieze aspecte organizatorice și administrative specifice în statute, regulamente și coduri canonice[3]. Textul Constituției se referă doar la statute ca acte proprii de organizare a unui cult. La acestea, legea adaugă regulamente și coduri canonice. 40

Înființarea oricărei unități de cult trebuie să fie comunicată spre evidență Secretariatului de Stat pentru Culte. Potrivit Legii nr. 489/2006, calitatea de cult recunoscut de stat se dobândește prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Secretariatului de Stat pentru Culte, de către asociațiile religioase care, prin activitatea și numărul lor de membri, oferă garanții de durabilitate, stabilitate și interes public. Statul român recunoaște statutele și codurile canonice ale cultelor religioase, în măsura în care acestea nu aduc atingere, prin conținutul lor, securității publice, ordinii, sănătății și moralei publice sau drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. În astfel de situații, calitatea de cult recunoscut se retrage prin hotărâre a Guvernului. 41

---

[1] M.Of. nr. 201 din 21 martie 2014.

[2] Biserica ortodoxă română; Episcopia ortodoxă sârbă de Timișoara; Biserica romano-catolică; Biserica română Unită cu Roma, greco-catolică; Episcopia Bisericii armene; Biserica creștină rusă de rit vechi din România; Biserica reformată din România; Biserica evanghelică C.A. din România; Biserica evanghelică lutherană din România; Biserica unitariană din Transilvania; Uniunea bisericilor creștine baptiste din România; Biserica creștină după Evanghelie din România – uniunea bisericilor creștine după Evanghelie din România; Biserica evanghelică din România; Uniunea penticostală – Biserica lui Dumnezeu apostolică din România; Biserica creștină adventistă de ziua a șaptea din România; Federația comunităților evreiești din România; Cultul musulman; Organizația religioasă Martorii lui Iehova.

[3] Codul canonic nu se confundă cu dreptul canonic. Acesta din urmă este ansamblul dreptului religios creștin care cuprinde principiile și normele după care se conduce întreaga Biserică creștină (a se vedea *L.-M. Harosa*, Drept canonic, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 15).

§7. Intoleranța religioasă și învrăjbirea între culte are caracter neconstituțional

42 Dacă principiul libertății credințelor religioase nu poate fi îngrădit sub nicio formă, din voința imperativă a Adunării Constituante, tot aceasta a decis că libertatea conștiinței și, implicit, libertățile religioase, trebuie să se manifeste în spirit de toleranță și de respect reciproc între culte, precum și între clerul acestora[1]. Din dispoziția art. 29 alin. (4), în relațiile dintre cultele religioase sunt interzise orice forme, mijloace, acte sau acțiuni de învrăjbire religioasă. În dezvoltarea prevederilor constituționale, art. 13 din Legea nr. 489/2006 stabilește că raporturile dintre culte, precum și cele dintre asociații și grupuri religioase se desfășoară pe baza înțelegerii și a respectului reciproc. În România sunt interzise orice forme, mijloace, acte sau acțiuni de defăimare și învrăjbire religioasă, precum și ofensa publică adusă simbolurilor religioase. Termenul de simbol religios trebuie interpretat într-un sens larg, în funcție de orice cult religios s-ar practica. Ofensa adusă oricăror simboluri religioase are caracter neconstituțional. Jurisprudența CEDO este foarte bogată în acest sens

§8. Cultele religioase dispun de autonomie în raporturile acestora cu statul român

43 Tema raporturilor existente între stat și Biserică este una extrem de delicată ținând seama de vechimea acestora și de faptul că de-a lungul veacurilor, fiecare și-a disputat puterea și influența asupra oamenilor. Autonomia cultelor religioase recunoscute în statul român este configurată și garantată în Constituție și Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor. Regimul autonomiei cultelor nu presupune un concept anume, fiind suficiente dispozițiile constituționale și legale existente și, la nevoie, constatările jurisprudențiale ale Curții Constituționale. În doctrină s-a menționat, de altfel, că nu este cazul ca în Constituție să fie definit un concept constituțional al autonomiei cultelor religioase, acesta fiind rolul doctrinei, jurisprudenței și al legilor de a determina în mod concret ce înseamnă autonomia cultelor față de stat[2]. Cultele nu depind din punct de vedere organizatoric, instituțional, ecleziastic, ori financiar de statul român

44 Art. 9 alin. (1) din Legea nr. 489/2006 prevede că în România nu există religie de stat și că acesta este neutru față de orice credință religioasă sau ideologie atee. Statul român are o poziție egală față de cele 18 culte existente în țară și care practică în mod liber religia. Din considerente ce țin de istoria poporului român, statul recunoaște rolul important al Bisericii Ortodoxe Române și al celorlalte culte în viața societății românești. Cultele recunoscute sunt persoane juridice de utilitate publică. Legea nr. 489/2006 prevede că ele se organizează și funcționează în baza prevederilor constituționale și legale, în mod autonom, potrivit statutelor proprii sau codurilor canonice, ale căror prevederi sunt aplicabile credincioșilor acestora. Autoritățile publice cooperează cu fiecare cult

---

[1] În Declarația Principiilor Toleranței, adoptată de Adunarea generală a ONU la 16 noiembrie 1995 se prevede că „toleranța este respectul, acceptarea și aprecierea bogăției și diversității culturilor lumii noastre, formelor noastre de expresie, și varietăților noastre de exprimare a calității noastre de ființe umane. Ea este încurajată prin cunoașterea, deschiderea spiritului, comunicație și libertatea gândirii, conștiinței și credinței. Toleranța este armonia în diferențe. Ea nu e doar o obligație de ordin etic; ea este, de asemenea, și o necesitate politică și juridică. Toleranța este o virtute care face ca pacea să fie posibilă și care contribuie la înlocuirea războiului cu o cultură a păcii".

[2] *R. Carp, I. Stanomir*, op. cit., p. 155.

în domenii de interes comun și sprijină activitatea acestora. Legea permite încheierea unor parteneriate în domenii de interes comun între autoritățile publice centrale și cultele recunoscute, cât și acorduri pentru reglementarea unor aspecte specifice tradiției cultelor, care se supun aprobării Parlamentului prin lege. Autonomia cultelor se manifestă în domeniul organizatoric, al personalului de cult, al învățământului religios, etc. În conformitate cu principiul autonomiei cultelor religioase, consacrat în art. 29 alin. (5) din Constituție, Legea nr. 489/2006 prevede în art. 4 că orice persoană, cult, asociație religioasă, grupare religioasă din România este liberă să stabilească relații ecumenice și frățești cu alte persoane, culte sau grupări religioase și cu organizațiile intercreștine și interreligioase, la nivel național și internațional.

Autonomia cultelor religioase față de stat este completată cu obligația constituțională a 45
statului român de a sprijini cultele religioase, inclusiv prin înlesnirea asistenței religioase în armată, în spitale, în penitenciare, în azile și în orfelinate.

§9. Drepturile și responsabilitățile părinților și ale tutorilor privind educația religioasă a minorilor

Constituția prevede în art. 29 alin. (6) că părinții sau, după caz, tutorii au dreptul 46
(recunoscut prin normă constituțională) de a asigura educația copiilor minori, potrivit propriilor convingeri. Textul constituțional nu folosește termenul de educație religioasă și nici cel de convingeri religioase. Nu este vorba de o omisiune involuntară. În condițiile în care chiar Constituția prevede că nimeni nu poate fi constrâns să adere la o credință religioasă, este limpede că fiecare familie are dreptul să opteze pentru o anumită educație religioasă sau să aibă convingeri ateiste. Cum educația copiilor minori se desfășoară în școală, revine Ministerului Educației sarcina să organizeze predarea unor discipline privind educația religioasă atât în învățământul public, cât și în cel privat. Revine însă părinților și, după caz, tutorilor, dreptul de decide dacă minorii aflați în răspunderea acestora urmează sau nu cursurile respective.

Art. 30. Libertatea de exprimare

(1) Libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credințelor și libertatea creațiilor de orice fel, prin viu grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public, sunt inviolabile.

(2) Cenzura de orice fel este interzisă.

(3) Libertatea presei implică și libertatea de a înființa publicații.

(4) Nici o publicație nu poate fi suprimată.

(5) Legea poate impune mijloacelor de comunicare în masă obligația de a face publică sursa finanțării.

(6) Libertatea de exprimare nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și nici dreptul la propria imagine.

(7) Sunt interzise de lege defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri.

(8) Răspunderea civilă pentru informația sau pentru creația adusă la cunoștință publică revine editorului sau realizatorului, autorului, organizatorului manifestării artistice, proprietarului mijlocului de multiplicare, al postului de radio sau de televiziune, în condițiile legii. Delictele de presă se stabilesc prin lege.

Lucrări de referință: *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, p. 725-801; *B. Bulak*, La liberte d'expression face a la presomption d'innocence, L.G.D.J., Paris, 2014; *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului, Comentarii și explicații, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 149-187; *L. Corobca*, Controlul cărții. Cenzura literaturii în regimul comunist din România, Ed. Cartea Românească, București, 2016, p. 85-145; *Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C. H. Beck, București, 2006, p. 503-509; *Gh. Iancu, A.I. Iancu*, Evoluția unor drepturi fundamentale în contextul social actual, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 10-16; *I. Muraru*, Protecția constituțională a libertăților de opinie, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 80-131; *D. Micu*, Garantarea drepturilor omului, Ed. All Beck, București, 1998, p. 92-109; *C. Moldovan*, Libertatea de exprimare, Principii, Restricții, Jurisprudență, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 16-33; *O. Predescu, N. M. Vlădoiu*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 71-72; *N. Purdă, N. Diaconu*, Protecția juridică a drepturilor omului, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 208-210; *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 169-200; *S. Rădulețu*, Libertăți fundamentale, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2006, p. 155-203; *M. Roibu*, Libertatea de exprimare și limitele ei penale, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 1-35; *B. Selejan-Guțan*, Protecția europeană a drepturilor omului, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 181-192; *F. Surde*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, p. 351-364; *F. Surde et alii*, Marile hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor omului, Ed. Rosetti, Internațional, București, 2011, p. 482-515; *M. Udroiu, O. Predescu*, Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 234- 294.

Studii de specialitate: *M. Andreescu*, Restrângerea exercițiului unor drepturi și principiul proporționalității, în Curierul Judiciar nr. 7-8/2011; *Gh. Buta*, Aspecte generale privind drepturile personalității, astfel cum sunt reglementate în noul Cod civil, în Pandectele Române nr. 10/2013; *D.C. Dănișor*, Universalitatea drepturilor și libertăților fundamentale potrivit Constituției României, în Revista de Drept Public nr. 2/2004; *H.D. Dumitru*, Libertate de exprimare și viață privată. Conexiuni constituționale și civile, în Pandectele Române nr. 5/2012; *S. Radulețu*, Limitele libertății de exprimare în jurisprudența Curții Constituționale, în Pandectele Române nr. 8/2011; *S. Rădulețu*, Comentarii ale art. 30 din Constituția României, în Curierul Judiciar nr. 5/2007; *S. Rădulețu*, Libertatea de exprimare și limitele ei – Comentarii ale art. 30 din Constituția României, în Curierul Judiciar nr. 5/2007; *C.-F. Popescu, M.-I. Grigore-Rădulescu*, Aspecte privind respectarea dreptului la viața privată de către mass-media, în Pandectele Române nr. 10/2014; *S. Șandru*, Natura juridică a dreptului la protecția datelor cu caracter personal în Uniunea Europeana, în Revista Română de Drept European nr. 2/2011; *M. Ștefănescu*, Liberul acces la informație, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 4/1994; *O. Ungureanu, C. Munteanu*, Considerații în legătură cu dreptul la onoare – drept al personalității, în Dreptul nr. 7/2014; *O. Ungureanu, C. Munteanu*, Dreptul la propria imagine – componentă a drepturilor personalității, în Dreptul nr. 10/2010.

Corelații legislative: Legea audiovizualului nr. 504/2002 (M.Of. nr. 534 din 22 iulie 2002); Legea nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune, republicată (M.Of. nr. 636 din 27 decembrie 1999); Legea nr. 544/2001 privind accesul liber la informații de interes public (M.Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001); art. 10 CEDO; art. 11 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Corelația constituțională între art. 30 alin. (1) și prima teză din art. 29 alin. (1) din Legea fundamentală 403
§2. Concepția Adunării Constituante privind libertatea de exprimare 404
§3. Libertatea de exprimare a opiniilor 406
§4. Constituționalizarea libertății presei 409

§5. Interzicerea cenzurii 410
§6. Interdicția constituțională a suprimării publicațiilor 411
§7. Transparența mijloacelor de comunicare în masă 411
§8. Interdicții ale exercitării de exprimare 411
§9. Răspunderea juridică pentru conținutul materialelor publicate sau difuzate prin mijloace de comunicare în masă 412

§1. Corelația constituțională între art. 30 alin. (1) și prima teză din art. 29 alin. (1) din Legea fundamentală

Există o legătură tematică între cele două texte constituționale, ambele reglementând libertatea de gândire și de exprimare nestânjenită a opiniilor și credințelor. Nu este vorba însă de o repetare nefirească de către Adunarea Constituantă a aceleiași idei. Prima teză a art. 29 alin. (1) din Constituție consacră un principiu general, și anume, cel al libertății naturale a gândirii și a opiniilor, precum și libertatea credințelor religioase, care în concepția legiuitorilor constituanți nu ar putea fi îngrădite sub nicio formă[1)], iar art. 30 alin. (1) are ca obiect de reglementare consacrarea și declararea ca inviolabilă a libertății de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credințelor de orice fel, prin viu grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare. Ambele texte consacră una dintre formele libertății, înțeleasă ca o facultate naturală și inerentă a omului, recunoscută de ceilalți semeni ai săi și limitată doar de libertățile similare ale acestora. Limita întâlnirii libertăților și punctul în care încetează libertatea individului, este stabilit prin voința legislativă a aleșilor națiunii exprimată de Parlament. 1

A fost opțiunea Legiuitorului constituant din 1991 să aleagă această formulă de tehnică legislativă prin care să dezvolte principiul general al libertății conștiinței enunțat în art. 29 alin. (1) și să protejeze în art. 30 alin. (1) creația de orice fel a individului, rod al gândirii și puterii sale creative, indiferent care ar fi forma sub care se exprimă aceasta: prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public. Art. 30 alin. (1) din Constituție are o strânsă legătură și cu valorile supreme garantate în art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală. Ne referim aici, îndeosebi, la demnitatea omului, la libera dezvoltare a personalității umane, la dreptate, întrucât îngrădirea libertății de exprimare prin excesul de putere al statului, afectează în mod grav aceste valorii. 2

Adunarea Constituantă ar fi putut intitula adnotarea marginală a art. 30 din Constituție „Libertatea presei", întrucât, în fond, aceasta este substanța reglementării normative din articolul respectiv. Legiuitorii constituanți au făcut în acest text aplicarea mai multor prevederi din documentele internaționale de referință în domeniul drepturilor omului. Nu putem face în acest comentariu un inventar complet al tuturor acestora, dar putem menționa unele dintre ele. Considerăm că are o incidență directă asupra art. 30 din Constituția României, art. 1 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, potrivit căruia, „toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi. Ele sunt înzestrate cu rațiune și conștiință și trebuie să se comporte unele față de celelalte în spiritul fraternității". Art. 19 din aceeași Declarație prevede că „orice individ are dreptul la libertatea de opinie și de exprimare, ceea ce implică dreptul de a nu fi tulburat pentru opiniile sale și acela de 3

[1)] A se vedea *C. Ionescu*, Câteva considerații pe marginea art. 29 din Constituția României, revizuite, în Pandectele Române nr. 12/2015.

a căuta, de a primi și de a răspândi, fără considerații de frontieră, informații și idei prin orice mijloc de exprimare"[1]. Tot astfel, art. 10 parag. 1 din Convenția europeană a drepturilor omului, prevede că „orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de primi sau de a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică statele să supună societățile de radiodifuziune, de cinematografie sau de televiziune unui regim de autorizare". Textele respective, care potrivit art. 20 din Constituție au prioritate în fața legislației naționale, au consacrat obligația statelor membre ale organismelor internaționale care au adoptat documentele la care ne-am referit, de a recunoaște libertatea presei.

§2. Concepția Adunării Constituante privind libertatea de exprimare

4 Comisia parlamentară pentru redactarea proiectului de Constituției a propus Adunării Constituante spre dezbatere două teze referitoare la libertatea de exprimare. Prima teză avea următorul conținut: „Libertatea cuvântului și a celorlalte modalități de exprimare și de comunicare a creației intelectuale, artistice și științifice – prin viu grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin orice alte mijloace – sunt inviolabile. Cenzura de orice fel este interzisă. Libertatea de exprimare nu poate prejudicia onoarea, viața particulară a persoanei și nici dreptul la propria imagine. Răspunderea pentru conținutul creației aduse la cunoștința publică revine, în ordine, autorului, editorului sau realizatorului, precum și, în cazul în care aceștia nu pot fi identificați, proprietarului imprimeriei sau organizatorului manifestării artistice. Sunt interzise și pedepsite de lege defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război, la ură națională, rasială, de clasă, religioasă, incitarea la discriminare, la violență publică, la exclusivism și la separatism național, etnic și lingvistic, precum și manifestările indecente, obscene, contrare bunelor moravuri". Cea de-a două teză a prevăzut următoarele: „Presa este liberă. Ea nu poate fi supusă niciunui fel de cenzură, nici împiedicată în libera creație și comunicare a ideilor și a opiniilor. Libertatea presei implică și libertatea de a înființa, în condițiile legii, publicații periodice. Nicio publicație nu va putea fi suspendată sau suprimată, decât dacă încalcă ordinea constituțională. Competența de a decide suspendarea sau suprimarea publicației aparține Consiliului Constituțional. Prevederile articolului precedent sunt aplicate în mod corespunzător. Legea poate impune presei periodice, obligația de a face publică sursa mijloacelor financiare"[2].

5 Cele două teze au creionat cadrul social și legal al libertății presei în statul român în perioada ce a urmat schimbării regimului politic la sfârșitul anului 1989. Tezele respective

[1] Art. 19 din Declarația Universală a Drepturilor Omului este reluat într-o formă dezvoltată în Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, care prevede în art. 19 că: „1. Nimeni nu trebuie să aibă ceva de suferit din pricina opiniilor sale. 2. Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare; acest drept cuprinde libertatea de a căuta, de a primi și de a răspândi informații și idei de orice fel, fără a se ține seama de frontiere, sub orice formă orală, scrisă, tipărită ori artistică, sau prin orice alt mijloc, la alegerea sa. 3. Exercitarea libertăților prevăzute la paragraful 2 al prezentului articol comportă îndatoriri și răspunderi speciale. În consecință, ea poate fi supusă unor limitări care trebuie însă stabilite în mod expres prin lege și care sunt necesare: a) respectării drepturilor sau reputației altora; b) apărării securității naționale, ordinii publice, sănătății sau moralității publice."

[2] A se vedea Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 192.

au oferit legiuitorilor constituanţi o temă de reflecţie constituţională asupra rolului presei într-o societate democratică, ca principal instrument de formare a opiniei publice. Cât de pregătită era societatea românească, în urmă cu aproape trei decenii în urmă, să asimileze şi să valorifice standardele democratice expuse în cele două teze pregătite de Comisia pentru redactarea proiectului de Constituţie, este o altă problemă, care nu face obiectul acestui comentariu[1]. Nici în prezent problema legiferării ordinare a libertăţii presei nu este deplin soluţionată dintr-o multitudine de cauze ce ţin mai mult de interese de partid, decât de dreptul cetăţenilor la informaţia publică, precum şi de atitudinea organizaţiilor media faţă de sfera întinderii libertăţii de exprimare.

Tezele constituţionale referitoare la libertatea de exprimare au enunţat câteva idei de 6
bază, esenţiale pentru înţelegerea concepţiei Adunării Constituante privind această temă de dezbatere parlamentară şi anume:

a) libertatea cuvântului şi a creaţiei intelectuale sunt inviolabile;

b) s-a optat pentru nelimitarea formelor de exprimare liberă a gândurilor, opiniilor, credinţelor şi a creaţiilor intelectuale, prin orice mijloace de comunicare în public a acestora;

c) interzicerea oricărui fel de cenzură;

d) libertatea de exprimare nu are caracter absolut. Onoarea, viaţa particulară şi dreptul la propria imagine nu pot fi prejudiciate prin libertatea de exprimare; nu pot fi prejudiciate nici alte valori ale umanităţii, sau ale unor culturi ori civilizaţii, sau simboluri ale credinţelor religioase;

e) limitarea libertăţii de exprimare este de ordine publică, fiind consacrată prin normă constituţională expresă;

f) se instituie principiul răspunderii juridice (patrimoniale şi morale) pentru prejudiciile cauzate de exercitarea excesivă a libertăţii de exprimare;

g) interdicţia de ordin constituţional a defăimării ţării şi a naţiunii, a îndemnului la război, la ură naţională, rasială, de clasă sau religioasă, a incitării la discriminare, violenţă publică, exclusivism şi separatism naţional, etnic şi lingvistic, precum şi a manifestărilor obscene, contrare bunelor moravuri[2];

h) consacrarea prin normă constituţională a libertăţii presei;

i) libertatea presei presupune şi libertatea de a înfiinţa publicaţii periodice, într-un cadru legal prescris de Parlament;

j) competenţa Curţii Constituţionale de a decide suspendarea sau suprimarea publicaţiilor, condiţionată de încălcarea de către acestea a ordinii constituţionale a statului român;

k) vocaţia Parlamentului de a cere presei periodice de a face cunoscută sursa lor de finanţare.

---

[1] La vremea respectivă, existau două asociaţii profesionale ale ziariştilor care au întocmit fiecare, câte un proiect de lege a presei, care nu au fost însă finalizate. Ministerul Justiţiei a pregătit, de asemenea, un alt proiect de lege, care pornea de la cele două propuneri ale asociaţilor ziariştilor, neacceptat de acestea, pe motiv că o lege a presei încălca libertatea de expresie a individului. În consecinţă, proiectul a fost retras. De atunci, până în prezent, la Parlament sunt depuse periodic propuneri legislative privind libertatea presei, care primesc, însă, aviz negativ din partea comisiilor parlamentare de specialitate.

[2] Această interdicţie a fost adoptată de Adunarea Constituantă ca urmare a negocierii politice între grupurile parlamentare (a se vedea Geneza Constituţiei României..., op. cit., p. 305).

7 Textul final al proiectului de Constituție care a primit girul politic al Adunării Constituante, fiind votat de aceasta, a preluat cea mai mare parte din conținutul celor două teze propuse de Comisia constituțională[1]. Textul art. 29 din Constituție conține toate standardele în materie stabilite la nivel internațional prin acordul suveran al statelor membre în organizațiile de referință pentru problematica definirii căilor de instaurare a unei societăți democratice și a statului de drept, precum și a garantării drepturilor omului[2].

§3. Libertatea de exprimare a opiniilor

8 Art. 30 alin. (1) nu este singurul text constituțional care consacră termenul de opinie. Același termen este folosit în același sens în art. 29 alin. (1) care prevede că libertatea opiniilor nu poate fi îngrădită sub nicio formă. Art. 72 alin. (2) din Constituție se referă la imunitatea membrilor Parlamentului, precizând că aceștia nu pot fi trași la răspundere juridică pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului. În fine, termenul de opinie este utilizat în art. 4 alin. (2) în sensul că opiniile nu pot fi un criteriu de discriminare între persoane. Înrudite semantic cu termenul de opiniile sunt *părerea, declarația, judecata de valoare, punctul de vedere, ideea, gândul*, ca să ne limităm numai la aceste noțiuni. Figurativ, unele opinii pot fi exprimate și prin gesturi.

9 Fiecare dintre noțiunile respective poate fi utilizată pentru a face sau afirma o opinie despre o anumită persoană sau despre un fenomen natural ori social, despre o carte, o piesă de teatru sau despre un politician, jurnalist ori arbitru al unui meci de fotbal. Acceptarea ideii pluralității de opinii, chiar și divergente într-o colectivitate, este o chestiune care ține de însăși derularea vieții în orice societate umană. Ar fi de neconceput, absurd să nu acceptăm ideea posibilității exprimării, de către alți semeni ai noștri, a unor judecăți de valoare care să ne contrazică propriile opinii despre ceva anume. Cum la baza existenței oricărei colectivități este așezată o pluralitate de persoane, titulare ale unor drepturi și libertăți, trebuie să acceptăm că fiecare dintre acestea are vocația de avea și exprima în public propriile opinii. Se naște, astfel, problema socială a stabilirii unor limite (în interesul tuturor) ale libertății de opinie sau, dimpotrivă, a nelimitării acestei libertăți. Totul se reduce la o opțiune a societății, pentru limitarea sau nelimitarea libertății de opinie. În această ecuație, apare rolul regulator al Legiuitorului și, după caz, al judecătorului[3].

---

[1] Legiuitorii constituanți nu au acceptat ideea suspendării sau a suprimării publicațiilor, art. 30 alin. (4) din Constituție (în noua numerotare a acesteia după revizuirea sa în 2003) prevăzând că „nicio publicație nu poate fi suprimată".

[2] Aceasta nu înseamnă însă că Legiuitorul constituant și cel ordinar, ar fi rezolvat pe deplin toate aspectele și nuanțele ce țin de exercitarea normală, firească pentru o societate democratică, a libertății de exprimare. Rămân ca subiecte de reflecție și dezbatere publică problema ofițerilor acoperiți care profesează în media, problema protecției surselor de informare, cea a finanțării unor publicații, posturi de televiziune, a sancționării defăimării în mijloace de presă a unor persoane, difuzarea prin media a conținutului unor dosare aflate în cercetarea parchetelor etc. Sunt toate acestea, dovezi că textul constituțional pe care îl comentăm poate fi, în continuare, îmbunătățit în spiritul documentelor internaționale, la care se adaugă și Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, adoptată la Nisa la 7 decembrie 2000, precum și a jurisprudenței CEDO.

[3] Includem aici rolul judecătorului în a aprecia existența unei opinii și încadrarea acesteia în sfera de aplicare art. 30 din Constituția României și a art. 10 din Convenția europeană a drepturilor omului, deoarece unele opinii pot fi exprimate prin simple gesturi (expunerea în public a unui

Menţionăm, în acest context, că în jurisprudenţa CEDO este promovată ideea garanţiei libertăţii de opinie, dar se admite, totodată, că apărarea drepturilor celorlalţi ca şi a intereselor generale ale unei colectivităţi poate conduce la limitarea exprimării unei opinii[1]). 10

În virtutea dreptului la apărare, oricine are dreptul, ocrotit prin normă constituţională, inclusiv, prin art. 10 din Convenţia europeană a drepturilor omului, să-şi expună public propriile judecăţi de valoare, dar în anumite limite, lăsate în ultimă instanţă la aprecierea judecătorului. În legătură cu acest aspect, CEDO a hotărât că în cazul judecăţilor de valoare trebuie să existe un temei real, suficient pentru a le judeca, în caz contrar, acestea fiind considerate excesive[2]). Opiniile, judecăţile de valoare care se referă la activitatea profesională sau viaţa personală a celor vizaţi de judecăţile de valoare, ori opiniile astfel exprimate public, trebuie să fie fundamentate şi argumentate factologic, iar argumentele respective şi faptele pe care se bazează opiniile să poată fi verificate şi demonstrate[3]). Numai astfel, autorul unei opinii beneficiază de norma constituţională care îi garantează libertatea de exprimare. 11

Din punct de vedere al psihologiei sociale, opinia este considerată un fapt de conştiinţă care se exprimă printr-o judecată apreciativă, optativă (preferenţială), sau ca o modalitate personală de a aprecia un fapt, un eveniment, o idee, o informaţie, un comportament, ori ca o formulă exprimând un punct de vedere sau o evaluare la care individul recurge sub forma unui acord/dezacord (aprobare/respingere)[4]). 12

Sociologul francez Jean Stoelzel preciza că din punct de vedere al conţinutului de adevăr, opinia este un enunţ, o judecată „a cărei certitudine nu depinde de dovezi logic incontestabile, sau verificabile în mod obiectiv, nici de o evidenţă care se impune ca un adevăr de la sine înţeles. Ea poate fi, cu toate acestea, justificată raţional, bazată pe reflecţie, prezentându-se ca o teză critică, dar poate, de asemenea, să nu fie decât o eroare, o consideraţie de bun simţ, o presupunere"[5]). Exprimarea unei opinii presupune, în substanţa sa, manifestarea unei atitudini aprobatoare/acuzatoare referitoare la persoana, lucrul, ori fenomenul care face obiectul opiniei[6]). Spre deosebire de opinie, simplele declaraţii făcute 13

---

desen, colaj de fotografii cu tentă jicnitoare la adresa unei religii, simboluri identitare naţionale, incendierea unui drapel naţional ş.a.m.d.).

[1]) A se vedea, în acest sens, *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 173.

[2]) CEDO, cauza *Lavric c. României*, 2014.

[3]) Problema definirii şi înţelegerii corecte a noţiunii de opinie şi diferenţierea acesteia de alte noţiuni înrudite, cum ar fi de pildă ştirile, capătă o importanţă specială, mai ales în domeniul presei. Este de menţionat aici că potrivit pct. 3 din Rezoluţia Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr. 1003/1993, „ştirile sunt informaţii, fapte şi date, iar opiniile sunt exprimarea unor gânduri, idei, credinţe sau judecăţi de valoare de către mass media, editori sau jurnalişti". Acelaşi document prevede în pct. 5 că „expunerea opiniilor poate consta din reflecţii sau comentarii asupra unor informaţii având o legătură cu evenimente concrete. În exprimarea opiniilor – acestea fiind subiective - nu se poate şi nu trebuie să se ceară veridicitate, în schimb, se poate cere ca exprimarea opiniilor să se facă pornindu-se de la expuneri oneste şi corecte din punct de vedere etic".

[4]) *Colectiv*, Dicţionar de psihologie socială, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1981, p. 155.

[5]) Ibidem.

[6]) Din perspectiva sociologiei s-a mai precizat că opinia este un enunţ care dă expresie opţiunii cognitive a unei persoane, grup social sau colectivitate, pentru un anumit punct de vedere cu privire la un fapt sau eveniment [a se vedea *C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), Dicţionar de sociologie, Ed. Babel, Bucureşti, 1993, p. 408].

în mod liber și în public de către un individ cu privire la o altă persoană, nu implică neapărat atitudinea, poziția aprobativă sau acuzatoare a celui care face declarația. Dacă opinia este încărcată de subiectivism, declarația este oarecum neutră, se referă la ceva obiectiv situat în afara aprecierii celui care face declarația respectivă[1].

14 În literatura de specialitate s-a menționat că libertatea de opinie nu este altceva decât libertatea fiecărui individ de a adopta, indiferent de domeniu, atitudinea intelectuală la alegerea sa, fie că este vorba de o atitudine interioară, de gândurile proprii sau de o luare de poziție în public. Pe scurt, este libertatea oricărui om de a gândi și de a spune ceea ce consideră a fi adevărat[2].

15 În jurisprudența CEDO, în ceea ce privește afirmațiile făcute public de o persoană, se face distincție între *judecăți de valoare și afirmații factuale*. În prima categorie se încadrează exprimarea opiniei unei persoane asupra calităților profesionale, morale și personale ale altuia, în timp ce afirmații factuale regrupează exprimarea unor acuzații de a fi comis fapte determinate[3].

16 O persoană își poate exprima o opinie ca atare sau prin intermediul unei declarații publice, într-un studiu științific, comentariu, analiză, discurs etc. Este important pentru cel care aplică textul constituțional enunțat în art. 30 alin. (1) să facă o evaluare corectă a termenului de opinie, încadrată în litera și spiritul Legiuitorului constituant. Precizarea corectă a termenului de opinie capătă o importanță sporită atunci când este vorba de opinii exprimate de oameni politici, în special de către parlamentari, cunoscut fiind faptul că aceștia nu răspund juridic pentru opiniile politice exprimate.

17 Incisivitatea opiniilor exprimate în presă, mai ales atunci când se bazează pe erori grave de apreciere sau chiar pe intenția de defăimare, calomniere se cer a fi temperate. De altfel, art. 30 alin. (6) din Constituție prevede că „libertatea de exprimare nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și nici dreptul la propria imagine".

18 Potrivit jurisprudenței CEDO, libertatea de opinie conferă posibilitatea persoanei de a avea o opinie, precum și de a se exprima prin viu grai, prin scris[4] prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public gândurile, opiniile, credințele religioase și

---

[1] S-a spus în literatura de specialitate, că opinia este intim legată de personalitatea celui care o exprimă și se bazează pe experiența acestuia, iar din această perspectivă, opinia nu enunță un tip de cunoaștere, în sensul strict al termenului, ci este substanțial atinsă de subiectivism (*M. Roibu*, Libertatea de exprimare și limitele ei penale, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 113).

[2] *J. Robert, J. Duffar*, Droits de l'homme et libertés fondamentales, Montchrestien, Paris, 1999, p. 564, apud *M. Roibu*, op. cit., p. 114.

[3] *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 164.

[4] În doctrina de specialitate ca și în jurisprudența CEDO, s-a precizat că este dificil să se disocieze libertatea de opinie de libertatea de exprimare deoarece cel mai adesea aceasta din urmă privește o opinie pe care individul și-a făcut-o în prealabil. Așa fiind, dacă libertatea de opinie nu are cum să fie limitată, pentru că o opinie formată dar rămasă în gândirea autorului ei nu poate leza o anumită valoare sau o anumită persoană, ca și manifestarea convingerilor și religiei, apărată de art. 9 din Convenția europeană a drepturilor omului, exprimarea opiniei poate forma obiectul unei limitări fie și pentru respectarea drepturilor aparținând altor subiecte de drept, dar fără a se aduce atingere respectului convingerilor care constituie punctul central al libertății de gândire. A se vedea *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, vol. I, ed. All Beck, București, 2005, p. 739.

creațiile spirituale de orice fel[1]. În literatura de specialitate se precizează că libertatea de opinie constituie elementul clasic al libertății de expresie și presupune ca nicio persoană să nu poată fi urmărită pentru opiniile sale. Posibilitatea oricărei persoane de a avea și de a exprima o opinie minoritară este o componentă esențială a societății democratice, care se bazează pe *pluralism, toleranță și spirit de deschidere*[2].

§4. Constituționalizarea libertății presei

Libertatea presei și, în general, libertatea de exprimare este legată de dreptul constitu- 19
țional al oricărei persoane de a avea acces la orice informație de interes public, drept care potrivit art. 31 din Constituție, nu poate fi îngrădit. Reglementarea fie la nivelul legislației ordinare, fie la cel al normei constituționale a libertății presei, trebuie să aibă la bază, în primul rând, stabilirea unui echilibru, între dreptul persoanelor de a-și exprima public opiniile, părerile, de a face comentarii, analize etc. și de a le difuza în mijloace media și în diferite rețele sociale de informare, pe de o parte și anumite valori care la nivel social se bucură de un statut de intangibilitate, pe de altă parte. Este necesar să se stabilească un echilibru, o armonizare între incisivitatea și, după caz, agresivitatea publicistică a jurnalistului și interesele generale ocrotite de stat, precum și drepturile și libertățile cetățenești. De altfel, art. 57 din Constituție obligă titularii drepturilor și libertăților cetățenești să și le exercite cu bună-credință, fără să încalce drepturile și libertățile celorlalți. Într-o societate democratică, libertatea presei este o cerință vitală față de care Legiuitorul constituant și cel ordinar nu pot sta pasivi[3]. Statul are o dublă obligație: una negativă, constând din a nu face nimic care să limiteze drepturile jurnaliștilor și una pozitivă, de a proteja și apăra pe cel prejudiciat ilegitim prin publicarea, pe seama sa a unor materiale de presă care îi încalcă drepturile și libertățile constituționale, sau chiar interese generale ale societății care ar fi afectate la fel de ilegitim prin exercitarea excesivă a libertății presei.

Adunarea Constituantă recunoaște tuturor persoanelor libertatea de exprimare publică 20
a gândurilor și opiniilor, indiferent care ar fi mijloacele de redare a acestora. Textul Constituției care a instituționalizat libertatea presei cuprinde mai multe dispoziții, care se adaugă declarării ca inviolabilă a libertății de exprimare a gândurilor, opiniilor sau a credințelor. Ne referim astfel, concret la interzicerea cenzurii de orice fel, la libertatea de a înființa publicații, precum și la dispoziția din alin. (4) al art. 30, potrivit căruia, nicio publicație nu poate fi suprimată.

---

[1] A se vedea *M. Udroiu, O. Predescu*, Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român. Tratat, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 237

[2] *F. Surde*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 352

[3] În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis că limitele libertății de exprimare, prevăzute în art. 30 alin. (6) din Constituție, concordă întrutotul cu noțiunea de libertate, care nu este și nu poate fi înțeleasă ca un drept absolut. Concepțiile juridico-filozofice promovate de societățile democratice admit că libertatea unei persoane se termină unde începe libertatea altei persoane [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 62 din 18 ianuarie 2007 (M.Of. nr. 104 din 12 februarie 2007)].

§5. Interzicerea cenzurii

21 România are o îndelungată și bogată tradiție legislativă a cenzurii presei, continuată pe criterii ideologice după 1947. Cel mai recent act normativ în materie de cenzură a presei este Legea presei din Republica Socialistă România nr. 3/1974, căzută în desuetudine după 1989 și abrogată expres prin Legea nr. 95 din 4 iulie 2012. Formal, instituția care desfășura activitatea de cenzură a fost desființată în 1977, dar activitatea acesteia a continuat în cadrul Consiliului Culturii și Educației Socialiste, precum și al redacțiilor publicațiilor și editurilor existente în perioada respectivă.

22 Art. 30 alin. (2) interzice prin normă constituțională cenzura de orice fel, această reglementare fiind, de altfel, o trăsătură definitorie a unui stat de drept. Înțelegerea corectă a conținutului art. 30 alin. (2) face necesară explicarea termenului de cenzură, mai ales în contextul în care Legiuitorul constituant a ținut să precizeze că orice fel de cenzură este interzisă. Într-o definiție de dicționar, termenul de cenzură înseamnă controlul prealabil care asigură păstrarea secretului de stat. În regimurile politice totalitare termenul de cenzură este definit ca fiind controlul exercitat asupra creațiilor literare și artistice, publicațiilor, mai ales ziarelor, televiziunii, radioului, corespondenței, convorbirilor telefonice etc. înainte de a le permite difuzarea sau transmiterea acestora, pentru a opri răspândirea unor idei socotite primejdioase, imorale pentru regimul respectiv[1]. Organismul care exercită cenzura asupra mijloacelor de comunicare în masă este un organism specializat al statului, înzestrat cu putere și autoritate publică, ale cărui decizii sunt obligatorii pentru publicația, radioul, postul de televiziune etc. cenzurat, sub sancțiunea suspendării și chiar a suprimării mijlocului de comunicare în masă respectiv.

23 Termenul de cenzură nu are nimic peiorativ în sine. Într-un sens psihologic, fiecare individ are instinctul de auto-control față de colectivitatea în care trăiește, datorită căruia, în public își corijează în mod natural, firesc ori prin educație și practică exersată limbajul, vestimentația, atitudinea. Tot astfel, scriitorul, artistul, jurnalistul își pot autocenzura opera destinată publicității, pentru a nu atrage anumite critici, adversități, acuzații etc. Cel care performează într-o sală de spectacol se autocenzurează pentru a nu încălca anumite standarde nu numai de estetică artistică, ci și de morală publică[2].

24 Am făcut aceste precizări pentru a distinge activitățile considerate cenzură în sensul art. 30 alin. (2) din Constituție, de activitățile de auto-control și de control public asupra conținutului unei creații care contravine unor valori fundamentale asumate în mod liber și democratic de o comunitate umană, sau unor prescripții legale impuse prin voința legislativă suverană a întregii națiuni. Din această perspectivă, Adunarea Constituantă a avut în vedere, atunci când a interzis cenzura de orice fel, să elibereze creația și difuzarea publică a acesteia de orice factor inhibator din partea excesului de putere al statului.

---

[1] *E. Dima* (coord.), Dicționar explicativ ilustrat al limbii române, Ed. Arc, Ed. Gunivas, 2007, p. 332. A se vedea și *L. Corobca*, Controlul cărții. Cenzura literaturii în regimul comunist din România, Ed. Cartea Românească, București, 2014, p. 85-145.

[2] Se pot discuta aici atribuțiile Consiliului Național al Audiovizualului prevăzute în Legea nr. 502/2004. Tot astfel, putem identifica subiecte sau teme publicistice care nu pot fi abordate la un post de televiziune, decât dintr-o anumită perspectivă, care nu este a jurnalistului sau a producătorului emisiunii, ci a proprietarului postului respectiv.

Fundamentul politic şi filozofic al interzicerii constituţionale a cenzurii de orice fel, este principiul democratic al pluralismului şi cel al toleranţei, esenţiale în orice democraţie constituţională. Problema interdicţiei cenzurii într-o societate democratică poate fi redusă la principiul potrivit căruia creaţia oamenilor şi difuzarea sau comunicarea ei către semenii acestuia este liberă, în măsura în care nu aduce atingere unor valori şi prescripţii acceptate şi asumate în termenii cei mai generali şi democratici de întreaga comunitate, ca valori fundamentale şi deopotrivă identitare ale acesteia. În această concepţie ar putea fi interpretat şi alin. (7) al art. 30 din Legea fundamentală, care prescrie cu forţa normei constituţionale limite concrete ale libertăţii de exprimare. 25

§6. Interdicţia constituţională a suprimării publicaţiilor

În condiţiile în care Adunarea Constituantă a statuat în art. 30 alin. (3) din Constituţie că „libertatea presei implică şi libertatea de a înfiinţa publicaţii", era firesc ca textul constituţional să întărească această libertate prin interzicerea suprimării publicaţiilor. Interdicţia constituţională din art. 30 alin (4) din Legea fundamentală este opozabilă oricui. Niciuna dintre cele trei puteri ale statului nu ar putea să decidă suprimarea unei publicaţii. Cât priveşte termenul de publicaţie, acesta trebuie înţeles în sens larg, cuprinzând nu numai publicaţiile tipărite pe suport de hârtie, cât şi cele on line, inclusiv posturile de radio şi televiziune. În ceea ce ne priveşte, considerăm că blogul şi facebook-ul, inclusiv aplicaţii ale acestuia, precum şi alte asemenea site-uri de socializare şi suporturi de tip website pentru expunerea şi difuzarea publică a opiniilor, imaginilor, filmelor, au regim de publicaţie, în sensul art. 30 din Constituţie. 26

§7. Transparenţa finanţării mijloacelor de comunicare în masă

Raţiunea asigurării şi respectării transparenţei finanţării mijloacelor de comunicare în masă, rezidă în rezerva oricărui stat faţă de posibilitatea susţinerii financiare interesate, fie din interiorul ţării, fie din afara acesteia, a unor ziare, posturi de radio sau de televiziune, a altor publicaţii cu influenţă mare la cetăţenii interesaţi să primească informaţii publice, şi transformării acestora în instrumente de formare a unei anumite opinii publice, aflate în contradicţie cu valori fundamentale ocrotite de stat, inclusiv cu drepturile şi libertăţile cetăţeneşti. Presa, în general, are rolul esenţial în formarea opiniei publice, iar un post de televiziune finanţat din afara ţării, posibil de organizaţii implicate în crima organizată, traficul de persoane ori de droguri sau de organizaţii cu activitate teroristă sau interesate în defăimarea unei ţări poate să difuzeze ştiri, programe de actualităţi sau să includă în grila de programe emisiuni cu un conţinut incompatibil cu securitatea naţională, cu tradiţiile istorice, morala publică etc. ale comunităţii respective. Prin asigurarea unei astfel de transparenţe, statul român are la dispoziţie instrumente de verificare şi control asupra obiectivelor postului respectiv, fără a se amesteca în activitatea jurnalistică propriu-zisă. 27

§8. Interdicţii ale exercitării de exprimare

Aşa cum am arătat la începutul comentariului, interdicţiile stabilite în art. 30 alin. (7) au fost stabilite prin negocieri politice între partidele reprezentate în Constituantă şi acceptate 28

ca atare de către aceasta[1]. Constituția nu oferă niciun indiciu cât privește nerespectarea acestei interdicții. De altfel, așa cum este enunțată interdicția respectivă, aceasta are un caracter general, fiind opozabilă oricărei persoane, mijloc de informare în masă organizație neguvernamentală, organ al statului, ori orice altă entitate. Dacă un partid politic, de pildă s-ar face vinovat de astfel de fapte, Curtea Constituțională ar fi competentă să se pronunțe, potrivit art. 146 lit. k) din Constituție. În privința posturilor de radio și de televiziune, competența de evaluare a nerespectării art. 30 alin. (7) ar reveni Consiliului Național al Audiovizualului. Cum presa, prin natura sa nu poate fi un risc pentru securitatea națională a țării, nu credem că CSAT ar avea o competență în acest domeniu.

§9. Răspunderea juridică pentru conținutul materialelor publicate sau difuzate prin mijloace de comunicare în masă

29 Din moment ce ideea de libertate presupune, pe de o parte, posibilitatea titularului acesteia „să se miște liber" într-un anumit cadru legal prescris de lege și, pe de altă parte, obligația negativă a acestuia de a nu încălca prin conduita sau actele sale libertatea similară a unui semen al său, este clar că încălcarea de către o persoană a limitelor libertății sale recunoscute prin norma de drept, urmează să fie sancționată sau, altfel spus, persoana respectivă să răspundă pe măsura vinovăției sale, pentru nerespectarea obligației ce-i incumbă prin voința și autoritatea puterii publice, de a se abține să încalce libertatea altuia prin excesul libertății sale. Titularul dreptului de a trage la răspundere persoana care își depășește limitele libertății sale este statul în calitatea sa de deținător al monopolului justiției.

30 În aceste coordonate de filozofie a dreptului, Adunarea Constituantă a decis că „răspunderea civilă pentru informația sau pentru creația adusă la cunoștință publică revine editorului sau realizatorului, autorului, organizatorului manifestării artistice, proprietarului mijlocului de multiplicare, al postului de radio sau de televiziune, în condițiile legii". Textul constituțional citat precizează: forma de răspundere juridică și anume, cea civilă, titularii răspunderii și natura actului în care vor fi prevăzute în mod concret condițiile răspunderii. Dacă luăm termenul de lege, utilizat de Legiuitorul constituant, în sens strict, de voință legislativă suverană exercitată de reprezentanții națiunii, atunci revine Parlamentului atribuția de a stabili condițiile în care se poate angaja răspunderea civilă prevăzută în art. 30 alin. (8) din Constituție. Dacă înțelegem termenul de lege în sens

[1] A se vedea Geneza Constituției României..., op. cit., p. 273. În ședința Adunării Constituante din 19 iunie 1991, referindu-se la întreg conținutul tezei privind dreptul la exprimare, senatorul *A. Iorgovan*, președintele Comisiei de redactare a proiectului de Constituție a precizat următoarele: „Înainte de a vă reține atenția asupra conținutului tezei (teza 9 *n.n. - C.I.*) așa cum ea se află la ora discuției noastre redactat, cred că este de datoria noastră de a reitera ideea pe această nouă formulare. Ea este rezultatul unor pertractări, unor medieri de luni de zile. Comitetul Constituantei împreună cu liderii grupurilor parlamentare, cu experții comisiei noastre, cu biroul din partea comisiei a stat zile întregi, zeci și zeci de ore. Au fost mai multe versiuni, după cum domniile voastre cunoașteți. În sfârșit, s-a ajuns la o versiune, cel puțin eu așa am înțeles după ultima discuție care a fost luni, că este un punct de vedere acceptat, să nu spun de toți cei care au reprezentat partidele la discuția respectivă, dar de majoritatea covârșitoare" (Geneza Constituției României..., op. cit., p. 273). A se vedea și *A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituției, Ed. Uniunii Vatra Românească, Târgu Mureș, 1998, p. 210.

larg, şi Guvernul ar fi îndreptăţit să participe la conturarea condiţiilor pentru angajarea răspunderii civile.

Cât priveşte succesiunea enumerării celor care pot fi traşi la răspundere civilă, considerăm că Adunarea Constituantă a avut în vedere atât posibilitatea unei răspunderi civile solidare, cât şi grija ca în final să se găsească totuşi o persoană care să poată răspunde civil, în situaţia în care, de pildă, autorul sau o altă persoană civilmente responsabilă (dintre cele enumerate) s-ar sustrage de la răspundere[1]). Răspunderea civilă nu credem că înlătură răspunderea administrativă în cazul în care în aplicarea art. 30 din Constituţie s-ar încălca dispoziţii legale care atrag o astfel de răspundere. Adunarea Constituantă a reţinut şi o răspundere penală, prevăzând că „delictele de presă se stabilesc prin lege". Este de presupus că autorii unor astfel de delicte sunt aceleaşi persoane enumerate în textul constituţional comentat. 31

Art. 31. Dreptul la informaţie

(1) Dreptul persoanei de a avea acces la orice informaţie de interes public nu poate fi îngrădit.

(2) Autorităţile publice, potrivit competenţelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetăţenilor asupra treburilor publice şi asupra problemelor de interes personal.

(3) Dreptul la informaţie nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecţie a tinerilor sau securitatea naţională.

(4) Mijloacele de informare în masă, publice şi private, sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice.

(5) Serviciile publice de radio şi de televiziune sunt autonome. Ele trebuie să garanteze grupurilor sociale şi politice importante exercitarea dreptului la antenă. Organizarea acestor servicii şi controlul parlamentar asupra activităţii lor se reglementează prin lege organică.

Lucrări de specialitate: *M. Balan*, Drept constituţional şi instituţii politice. Vol. I. Teoria generală a statului şi a constituţiei. Constituţia română în context european, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015, p. 404-406; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 178-181; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 488-489; *I. Muraru*, Comentariul art. 31 din Constituţie, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 298-303; *G. Zanfir*, Protecţia datelor personale. Drepturile persoanei vizate, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2015, p. 82-86.

Studii de specialitate: *S. Şandru*, Asigurarea dreptului la protecţia datelor personale, în contextul legislaţiei privind liberul acces la informaţiile de interes public, în Dreptul nr. 2/2006; *M. Ştefănescu*, Liberul acces la informaţie, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 4/1994; *D.-D. Şerban*, Accesul la legislaţie – prezent, perspective, jurisprudenţă, comentarii, în Dreptul nr. 1/2009; *V. Vedinaş*, Câteva consideraţii referitoare la calitatea procesuală pasivă a autorităţilor şi instituţiilor publice în litigiile izvorâte din aplicarea Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public, în Dreptul nr. 11/2013.

Corelaţii legislative: Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public (M.Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001); Legea nr. 182/2002 privind protecţia informaţiilor clasificate (M.Of.

[1]) De regulă, editorul, realizatorul, organizatorul unei manifestări artistice incidente aplicării art. 30 din Constituţie, precum şi proprietarul mijlocului de multiplicare, al postului de radio sau de televiziune, sunt persoane juridice.

nr. 248 din 12 aprilie 2002); Legea audiovizualului nr. 504/2002 (M.Of. nr. 534 din 22 iulie 2002); art. 11 și 42 CDFUE. Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată (M.Of. nr. 749 din 3 decembrie 2013); Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003).

Comentariu

Sumar

§1. Dreptul persoanei de a avea acces la informații de interes public 414
§2. Limite ale dreptului la informație 416
§3. Autonomia serviciilor publice de radio și televiziune 417

§1. Dreptul persoanei de a avea acces la informații de interes public

1 Conținutul dreptului consacrat de Adunarea Constituantă în art. 31 din Legea fundamentală este complex, datorită legăturilor pe care le are nu numai cu alte drepturi și libertăți constituționale, ci și cu caracterul democratic al regimului politic. În condițiile în care statul român este caracterizat de textul constituțional ca fiind un stat democratic, este firesc ca însăși democrația să fie înțeleasă în deplinătatea trăsăturilor sale ca sistem de guvernământ în care poporul, ca suveran al puterii politice, are dreptul să exercite această putere prin reprezentanții săi, dar pentru sine și sub controlul său, cetățenii fiind, de fapt, beneficiarii sistemului de guvernare. Într-un astfel de regim politic, este firesc ca textul Legii fundamentale să garanteze dreptul la informație al cetățenilor, drept recunoscut însă și oricărei alte persoane rezidente pe teritoriul statului român. Beneficiind de dreptul la informații, cetățenii capătă acces direct la cunoașterea și înțelegerea procesului de guvernare, iar pe această bază, va putea evalua mai corect modul în care a fost guvernat de către cei pe care i-a ales. Dreptul cetățenilor la informații de interes public poate fi satisfăcut și prin accesul acestora la concluziile la care ajung comisiile de anchetă a unor chestiuni de interes public.

2 Într-un stat democratic, transparența procesului de guvernare este și o dovadă de bună guvernare, cei aflați la putere, ca urmare a exprimării voinței politice a corpului electoral, fiind datori față de acesta să ofere cetățenilor informații corecte privind obiectivele de guvernare, precum și diverse acțiuni care vizează aplicarea programului de guvernare acceptat în numele poporului și pentru popor de către membrii forului legislativ. Astfel de informații sunt date publicității în forme transparente chiar de către puterile instituite sau la cererea cetățenilor în exercitarea dreptului lor înscris în art. 31 din Constituție. Transparența procesului de guvernare nu înseamnă doar că cetățeanul este informat asupra deciziilor ce îl privesc, cetățeanul este mult mai interesat să aibă acces la procedura de luare a deciziilor și, dacă este posibil, să-și exprime părerile, opiniile privind adoptarea unor astfel de decizii.

3 Sunt și alte numeroase categorii de informații de interes public care nu au legătură explicită cu sistemul de guvernământ, dar care sunt cuprinse în sfera dreptului la informație. Ne referim, de pildă, la informații cu caracter sportiv, cultural, economic, artistic, științific, literar etc. Dacă există un interes personal în aflarea acestor informații, care țin de locul individului în comunitatea socială și relațiile pe care acesta le are cu semeni ai săi, iar interesul personal este justificat chiar de multiplicarea lui la un număr semnificativ de

indivizi, aceştia pot solicita în mod legitim astfel de informații din partea autorităților publice deținătoare ale informațiilor respective.

Există o legătură strânsă a acestui drept şi cu libertatea de exprimare, de care beneficiază 4
mijloacele de comunicare în masă, libertate care înseamnă, între altele, interzicerea cenzurii, libertatea presei, interdicția constituțională de a suprima publicațiile, libertatea de înființare a publicaților. În privința profilului tematic al publicațiilor, acesta se stabilește în mod liber de către conducerea editorială a fiecărei publicați sau a canalului TV, ori a posturilor de radio, indiferent dacă acestea sunt publice sau private.

În aceste condiții, dreptul la informație capătă o largă extindere, întrucât cetățeanul 5
are multiple surse de informații: Guvernul, Parlamentul, Președintele României, celelalte autorități şi instituții publice, acestea având o obligație constituțională, ca urmare a caracterului democratic al statului român, de a pune la dispoziția celor interesați informații publice privind actul de guvernare, precum şi de a răspunde pozitiv la solicitările ce li se adresează, în acest sens, de către orice persoană. Potrivit alin. (1) al art. 31, dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit. Sunt mai multe idei ce pot fi desprinse din acest text, între care: *(i)* Constituția nu se referă la orice informație, ci doar la informațiile care prezintă interes public; *(ii)* nu pot fi date publicității informații care cuprind secrete de stat. De altfel, alin. (2) al aceluiaşi articol prevede că dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze securitatea națională; *(iii)* caracterul secret al informațiilor nu este decis de depozitarul informațiilor respective, ci sub forma dispoziției normative a unei autorități competente.

În dezvoltarea dispozițiilor constituționale, Legea nr. 544/2002 privind liberul acces la 6
informațiile de interes public prevede în art. 1 că accesul liber şi neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public, definit astfel chiar prin legea respectivă, constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane şi autoritățile publice în conformitate cu prevederile constituționale şi cu cele cuprinse în documentele internaționale ratificate de Parlament. Legea menționată precizează că prin informație de interes public se înțelege orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației. Legea privind liberul acces la informații de interes public stabilește obligația autorităților şi instituțiilor publice să comunice din oficiu anumite informații care țin, între altele, de organizarea proprie, componența organismelor de conducere, programe şi strategii proprii, sursele de finanțare, lista documentelor de interes public etc.

Legea nr. 541/2002 prevede în art. 12 ce informații sunt exceptate de la accesul liber 7
al cetățenilor: informațiile din domeniul apărării naționale, siguranței şi ordinii publice, care fac parte din categoriile informațiilor clasificate; informațiile privind deliberările autorităților, precum şi cele care privesc interesele economice şi politice ale României, dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate; informațiile privind activitățile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere dreptului de proprietate intelectuală ori industrială, precum şi principiului concurenței loiale, informațiile cu privire la datele personale; informațiile privind procedura din timpul anchetei penale sau disciplinare, dacă aducerea la cunoştință publică a acestora ar periclita rezultatul anchetei sau ar dezvălui sursele confidențiale ori ar pune în pericol viața, integritatea corporală, sănătatea unei persoane în urma anchetei efectuate sau în curs de desfăşurare. Potrivit aceluiaşi text din lege, nu sunt

destinate publicității informațiile privind procedurile judiciare, dacă publicitatea acestora ar contraveni asigurării unui proces echitabil ori interesului legitim al oricăreia dintre părțile implicate în proces, informațiile care ar prejudicia măsurile de protecție a tinerilor.

8 Legea nr. 541/2002 cuprinde și reglementări care privesc accesul mijloacelor de informare în masă la informațiile de interes public. Deși dispozițiile art. 31 din Constituție se referă la dreptul la informație al persoanelor fizice, textul Legii nr. 541/2002 extinde acest drept la mijloacele de informare în masă, care sunt persoane juridice. Este legitim ca Parlamentul să cuprindă, prin lege specială, sfera titularilor acestui drept, întrucât art. 31 alin. (4) prevede că mijloacele de informare în masă trebuie să asigure informarea corectă a opiniei publice. Indirect, Adunarea Constituantă a recunoscut acestor subiecte de drept calitatea de titular al dreptului ocrotit în art. 31 din Legea fundamentală. Tot prin lege specială, Parlamentul a creat un cadru legal pentru protecția informațiilor clasificate[1].

9 Dreptul la informație este, așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, un drept fundamental, deoarece dezvoltarea spirituală a omului, exercitarea libertăților prevăzute în Constituție și, mai ales, a acelora prin care se exprimă gândurile, opiniile, credințele religioase și creațiile de orice fel, implică și posibilitatea de a putea recepționa date și informații privind viața socială, economică, științifică și culturală[2]. În materie de transmitere de informații publice există și trebuie respectată cu rigoare o regulă de bază: corectitudinea informațiilor. Corectitudinea informației presupune, în primul rând, caracterul imparțial și independența mijloacelor de presă, cerințe dificil de realizat dacă conducerea acestora și cei care lucrează în media interferează cu interesele unor partide politice și le susțin, inclusiv, prin instrumente de propagandă și difuzarea unor materiale de presă denigratoare la adresa altor partide ori personalități ale vieții politice. Partizanatul politic al mediei este incompatibil cu misiunea civică a presei. Corectitudinea informațiilor difuzate prin mijloace de presă, presupune și caracterul complet al acestora, precum și oportunitatea în raport cu interesul public.

§2. Limite ale dreptului la informație

10 În general, Adunarea Constituantă nu a statuat drepturi absolute asupra cărora statul nu ar avea latitudinea să le circumscrie un cadru limitativ de exercitare, atunci când în viața socială ar interveni o astfel de cerință, motivată de protecția altor drepturi și chiar a societății. Este adevărat, cetățenii au dreptul la informare corectă, drept căruia în corespunde obligația corelativă a autorităților publice de a asigura o astfel de informație. Dar exercitarea dreptului la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a tineretului, precum și securitatea națională. Cât privește protejarea tineretului, Constituția nu oferă niciun indiciu asupra instanțelor cărora le revine această misiune. Trebuie spus că „protejarea tineretului" nu trebuie înțeleasă în sens juridic, ci, mai degrabă, din punct de vedere moral, educativ, al formării acestuia ca cetățean, ca individ responsabil față de sine, față de familie și, în general, față de societate. Termenul de „protejare a tineretului" trebuie înțeles în sensul cel mai larg. Este esențial ca deținătorul de informație publică

[1] Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate (M.Of. nr. 248 din 12 aprilie 2002).

[2] *I. Muraru*, Comentariul art. 31 din Constituție, în *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 80-81.

destinată tineretului sau la care acesta ar putea avea acces, precum și cel care face publică o astfel de informație, să respecte limita exercitării dreptului la informație menționată în art. 31 alin. (3) din Constituție.

Aceeași limită trebuie respectată de către distribuitorii de informație publică și în privința securității naționale, pentru ca aceasta să nu fie prejudiciată prin aducerea la cunoștință publică a unor date, informații ce țin de securitatea națională. Din aceeași perspectivă, Adunarea Constituantă recunoaște cetățenilor dreptul la informație, numai în măsura în care aceasta privește o problemă de interes personal. Înțelegem de aici grija Legiuitorului constituant de a lega distribuirea unei informații de stabilirea unei sfere de interes personal pentru cetățeni. Obligația autorităților publice de a face publice informații din sfera lor de competență este circumscrisă de dreptul acestora de a stabili limitativ sfera sau domeniile de interes personal. Nu orice informație poate fi adusă la cunoștința publicului dacă nu se justifică un interes personal. Este important de reținut însă că informațiile transmise publicului trebuie să fie corecte. Legiuitorul constituant a subliniat de două ori în cuprinsul art. 31 această cerință, de unde se poate deduce solicitarea ca distribuitorul de informații să se asigure că informația transmisă este corectă. 11

§3. Autonomia serviciilor publice de radio și televiziune

Există o legătură strânsă între unele dispoziții ale art. 30 din Constituție și substanța reglementării din art. 31: ambele texte constituționale dezvoltă caracterul democratic al statului. Într-o guvernare autentic democratică, presa trebuie să fie liberă, libertatea presei implicând nu numai libertatea de exprimare, ci și libertatea de înființare a publicațiilor. În art. 31, Adunarea Constituantă a impus mijloacelor de informare în masă, publice și private, obligația să asigure informarea corectă a opiniei publice. Din categoria mijloacelor de informare în masă, în înțelesul art. 31 din Constituție, fac parte și serviciile publice de radio și televiziune, cărora Adunarea Constituantă le-a recunoscut și rezervat un regim de autonomie. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că autonomia serviciului public de radiodifuziune, respectiv a serviciului public de televiziune determină informarea corectă a persoanelor asupra problemelor de interes public și asigură un cadru organizat pentru exercitarea libertății de opinie, a libertății de a primi și comunica informații ori idei, fără amestecul autorităților publice, așa încât taxele pentru aceste servicii nu aduc atingere dreptului la libertatea de exprimare[1]. 12

Constituția consacră nu numai o autonomie organizatorică și funcțională, ci, în primul rând, o autonomie editorială. Serviciile publice de radio și televiziune își construiesc în deplină libertate și independență față de cele trei puteri ale statului programele editoriale, formatul emisiunilor, moderarea acestora etc. Este esențială pentru aceste mijloace de informare în masă imparțialitatea emisiunilor și nepartizanatul politic. Principiul de bază îl constituie informarea corectă a publicului. Constituția obligă serviciile publice de radio și televiziune să garanteze grupurilor sociale și politice importante exercitarea dreptului de antenă. 13

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 159 din 30 martie 2004 (M.Of. nr. 426 din 12 mai 2004).

Art. 32. Dreptul la învățătură

(1) Dreptul la învățătură este asigurat prin învățământul general obligatoriu, prin învățământul liceal și prin cel profesional, prin învățământul superior, precum și prin alte forme de instrucție și de perfecționare.

(2) Învățământul de toate gradele se desfășoară în limba română. În condițiile legii, învățământul se poate desfășura și într-o limbă de circulație internațională.

(3) Dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a învăța limba lor maternă și dreptul de a putea fi instruite în această limbă sunt garantate; modalitățile de exercitare a acestor drepturi se stabilesc prin lege

(4) Învățământul de stat este gratuit, potrivit legii. Statul acordă burse sociale de studii copiilor și tinerilor proveniți din familii defavorizate și celor instituționalizați, în condițiile legii.

(5) Învățământul de toate gradele se desfășoară în unități de stat, particulare și confesionale, în condițiile legii.

(6) Autonomia universitară este garantată.

(7) Statul asigură libertatea învățământului religios, potrivit cerințelor specifice fiecărui cult. În școlile de stat, învățământul religios este organizat și garantat de lege.

Lucrări de referință: *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 83-88; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 509-511; *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2002, p. 46-48; *A.V. Nedelcu-Ienei*, Dreptul la învățătură, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2007; *M. Guțan*, Comentariul art. 32, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 303-312; *Gh. Iancu*, Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale în România, Ed. All Beck, București, 2003, p. 160-170; *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 551-554.

Studii de specialitate: *D.C. Dănișor*, Valorile supreme ale statului român potrivit Constituției din 1991, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 28/2004; *C. Stuparu*, Dreptul la educație și drepturile omului, în Drepturile Omului nr. 3/2003; *A.-M. Morariu*, Interferențe între dreptul la educație și dreptul la un mediu sănătos – de la educație prin mediu la educație ecologică, în Revista de Drept Public nr. 3/2012.

Corelații legislative: Legea educației naționale nr. 1/2011 (M.Of. nr. 18 din 10 ianuarie 2011); art. 14 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Conținutul dreptului la învățătură 418
§2. Formele prin care se asigură realizarea dreptului la învățătură 420
§3. Semnificația constituțională a desfășurării învățământului de toate gradele în limba oficială a statului român 421
§4. Recunoașterea dreptului persoanelor care aparțin minorităților naționale de a învăța și de a se instrui în limba maternă 422
§5. Gratuitatea învățământului de stat 423
§6. Formele de realizare a sistemului național de învățământ 424
§7. Conceptul de autonomie universitară și formele legale de realizare a acesteia 424
§8. Libertatea învățământului religios 425

§1. Conținutul dreptului la învățătură

1 Teza 11 pentru Titlul II din proiectul de Constituție a avut un conținut complex, în care Comisia parlamentară desemnată pentru elaborarea proiectului Legii fundamentale, a

inclus principii de reglementare a dreptului la învățătură care reflectau experiența acumulată deja în materie de organizare a învățământului românesc, precum și dispoziții noi, aflate în concordanță cu standarde moderne, democratice, instituite de comunitatea europeană după încheierea celui de-al doilea război mondial. Una dintre principalele direcții ale organizării învățământului a fost dezideologizarea și depolitizarea acestuia. Adunarea Constituantă a delegat Parlamentului puterea de a stabili învățământul general obligatoriu, a prevăzut vocația oricărui cetățean român de a avea acces la învățământul liceal și profesional, precum și la învățământul superior, potrivit aptitudinilor sale, a stabilit limba română ca limbă oficială de predare în învățământul de toate gradele, a garantat dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a învăța limba lor maternă și de a se instrui în această limbă, a menținut gratuitatea învățământului, cu posibilitatea ca Parlamentul să prevadă și excepții de la regimul gratuității, a garantat autonomia universitară, precum și libertatea învățământului religios.

În concordanță cu teza referitoare la caracterul social al statului român, în teze se prevede 2
că statul sprijină învățământul prin burse de studiu, acordate însă numai prin concurs.

Tezele nu au definit ca atare, conținutul dreptului la învățătură, dar tezele expuse permit 3
să se întrevadă o concepție pe deplin democratică în materie de învățământ, racordată, totodată, la reperele fundamentale ale filozofiei drepturilor omului[1]. Dezbaterile din Constituantă pe marginea tezelor referitoare la dreptul la învățătură au pus în evidență pe larg și legătura între acest drept și finalitatea sa socială: pregătirea resurselor umane de care are nevoie societatea românească pentru a progresa în toate domeniile de activitate.

Deși are o sferă proprie de manifestare, dreptul la învățătură se află în conexiune cu un 4
drept al cărui conținut este mult mai larg: dreptul la educație. În doctrina de specialitate se susține chiar că dreptul la învățătură este o componentă esențială a dreptului la educație. S-a spus că dreptul la învățătură este un drept complex prin conținutul său, prin semnificațiile sale juridice și prin numărul mare de subiecte implicate în realizarea lui. În ce privește conținutul, se poate remarca nu numai multitudinea elementelor componente, ci și un specific juridic rezultând din îmbinarea libertății cu obligația[2]. Acest conținut mixt determină și specificul reglementărilor constituționale și bineînțeles legale[3]. În concepția Adunării Constituante, dreptul la învățătură s-a menținut ca o obligație legală a cetățenilor români de a frecventa cursurile școlare de bază, împletită cu libertatea de a învăța și, desigur, cu vocația de a urma și alte forme de învățământ, inclusiv, de nivel universitar. Dacă dreptul la învățătură este obligatoriu până la anumite trepte sau forme de școlarizare în privința altora, rezultă că poate fi analizat concomitent prin prisma obligației părinților de a-și școlariza copiii și a statului de a asigura infrastructura necesară desfășurării anumitor forme de învățământ, fără a mai ne referi la obligația ce incumbă copiilor și tinerilor de a frecventa cursurile școlare până la un anumit nivel de învățământ.

Învățarea este un proces continuu care nu are ca scop doar acumularea de cunoștințe și 5
tehnici sau de deprinderi utile, ci are ca obiectiv de căpătâi să creeze indivizi responsabili

---

[1] *V.D. Zlătescu, I. Moroianu Zlătescu*, Repere pentru o filozofie a drepturilor omului, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1996.

[2] În același sens, *Gh. Iancu*, Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale în România, Ed. All Beck, București, 2003, p. 161.

[3] *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 83

și profesioniști, liberi să ia decizii și să participe la punerea lor în practică, în cunoștință de cauză[1]. Învățătura reprezintă sistemul de îndrumări teoretice și practice întru-un anumit domeniu de activitate, care se materializează în pregătirea beneficiarilor acestui sistem[2].

6 Așa cum am menționat, prin conținutul său, dreptul la învățătură este o parte componentă esențială a dreptului la educație, pe care Constituția României nu l-a preluat din documentele internaționale în materie, dar care își găsește forme de exprimare instituțională în alte drepturi consacrate constituțional[3]. Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale prevede, între altele, că prin educație orice persoană trebuie să devină capabilă de a juca un rol util într-o societate liberă, educația favorizând înțelegerea, toleranța și prietenia între toate națiunile și toate grupurile rasiale, etnice sau religioase[4]. Potrivit art. 1 din Legea educației naționale nr. 1/2011, dreptul fundamental la învățătură se exercită sub autoritatea statului român. Beneficiarul direct al dreptului la învățătură este cetățeanul și, indirect, statul, care profită de pe urma pregătirii profesionale și a instruirii fiecărui titular al dreptului respectiv.

§2. Formele prin care se asigură realizarea dreptului la învățătură

7 A fost intenția explicită a Adunării Constituante de a constituționaliza formele prin care se realizează dreptul la învățătură. Atragem atenția că nu este un procedeu constituțional nou. Și Constituantul socialist a fost preocupat să constituționalizeze formele de învățământ. Art. 21 din Constituția din 1965 prevedea nu numai că cetățenii români au dreptul la învățătură, ci și că acest drept este asigurat prin învățământul general obligatoriu, prin gratuitatea învățământului de toate gradele, precum și prin sistemul burselor de stat.

---

[1] *A.V. Nedelcu-Ienei*, Dreptul la învățătură drept fundamental al omului, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2007, p. 70.

[2] Ibidem.

[3] Art. 26 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea generală a ONU la 10 decembrie 1948 prevede că: „orice persoană are dreptul la educație. Educația trebuie să fie gratuită, cel puțin în ce privește învățământul elementar și de bază. Învățământul elementar este obligatoriu. Învățământul tehnic și profesional trebuie să fie accesibil tuturor; accesul la studii superioare trebuie să fie deschis tuturor pe baza deplinei egalități, în funcție de merit. Educația trebuie să urmărească dezvoltarea deplină a personalității umane și întărirea respectului pentru drepturile omului și pentru libertățile fundamentale. Ea trebuie să stimuleze înțelegerea, toleranța și prietenia între popoarele și între toate grupurile rasiale sau religioase, precum și dezvoltarea activității Organizației Națiunilor Unite pentru menținerea păcii. Părinții au, cu prioritate, dreptul să aleagă felul educației care urmează să fie dată copiilor lor".

[4] Pactul prevede că: a) învățământul primar trebuie să fie obligatoriu și accesibil tuturor în mod gratuit; b) învățământul secundar sub diferitele sale forme, inclusiv învățământul secundar tehnic și profesional, trebuie să fie generalizat și să devină accesibil tuturor prin toate mijloacele potrivite și în special prin introducerea în mod progresiv a gratuității lui; c) învățământul superior trebuie să devină accesibil tuturor în deplină egalitate, în funcție de capacitatea fiecăruia, prin toate mijloacele potrivite și în special prin introducerea treptată a gratuității; d) educația de bază trebuie încurajată sau intensificată cât mai mult posibil, pentru persoanele care au primit instrucție primară sau care n-au primit-o până la capăt; e) trebuie să se urmărească activ dezvoltarea unei rețele școlare la toate nivelurile, să se stabilească un sistem adecvat de burse și să se amelioreze în mod continuu condițiile materiale ale personalului didactic.

Constituționalizarea formelor de învățământ în cele două Legi fundamentale nu indică temerea Adunărilor Constituante din 1965 și 1991 că Marea Adunare Națională și, respectiv, Parlamentul României ca Adunări legislative ordinare ar fi putut restrânge prin lege formele instituționale de realizare a dreptului la învățătură. Reflectarea acestora la nivel constituțional arată importanța fundamentală pe care statul român a acordat-o și o acordă sistemului de învățământ.

Constituția enumeră în art. 32 alin. (1) formele de învățământ, și anume: învățământul general obligatoriu, învățământul liceal, învățământul profesional și învățământul superior, Nu este vorba însă de o enumerare exhaustivă, întrucât Constituția a delegat Parlamentului competența legislativă de a înființa și alte forme de instrucție și de perfecționare[1]. 8

Prin voința Adunării Constituante, Parlamentul mai are, suplimentar, dreptul de a fixa durata învățământului general obligatoriu, precum și dreptul de a organiza învățământul particular. Parlamentul legiferează în aceste domenii fie din inițiativă parlamentară, fie guvernamentală. Mai degrabă Guvernul și nu Parlamentul va fi interesat să aibă inițiativă legislativă în privința înființării și a altor forme de învățământ, întrucât este direct responsabil în materie de politică internă, or problematica organizării învățământului ține în primul rând de Guvern. Cât privește diversitatea formelor de instrucție (școlară) și de perfecționare a pregătirii de specialitate, pe care le poate reglementa Parlamentul, acestea depind în realitate de cerințele programelor de guvernare, precum și de deschiderea Guvernului față de această problemă. Dacă Parlamentul poate înființa oricând noi forme de instrucție și perfecționare, este limpede că forul legislativ poate să și renunțe oricând la unele intre acestea, desigur cu motivațiile și explicațiile corespunzătoare. 9

§3. Semnificația constituțională a desfășurării învățământului de toate gradele în limba oficială a statului român

Este dreptul suveran al Adunării Constituante de a reflecta și include în reglementarea normativă de nivel constituțional a Legii fundamentale, caracterul oficial al limbii vorbite de comunitatea de cetățeni, unitară din punct de vedere al identității sale etno-culturale sau, după caz, a limbii marii majorități a populației unei țări[2]. 10

Limba oficială a unui stat nu este numai un element de stabilitate lingvistică a unei populații, absolut necesară acesteia, ca element de comunicare interumană, ci și de stabilitate civilă, administrativă și politică, prin faptul că toți locuitorii țării cunosc, stăpânesc și folosesc același instrument lingvistic de comunicare unii cu alții, precum și în raporturile acestora cu statul[3]. În concordanță cu aceste principii, Adunarea Constituantă a prevăzut în art. 32 alin. (2) că „învățământul de toate gradele se desfășoară în limba română". 11

Dispoziția constituțională citată are caracter imperativ. Ca atare, regula generală este utilizarea obligatorie a limbii române ca limbă de predare. Trebuie precizat însă că Legiuitorul constituant permite Parlamentului să relativizeze caracterul imperativ al utilizării obligatorii a limbii române. Astfel, forul legislativ este abilitat să stabilească 12

[1] Legea nr. 1/2011 reglementează, de pildă, între altele, învățământul pentru copiii și tinerii capabili de performanțe înalte și forme alternative educaționale.

[2] *C. Ionescu*, Constituția României. Titlul I. Principii generale. Art. 1-14, Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2015, p. 332.

[3] Idem, p. 333.

condițiile utilizării în învățământ și a unor limbi de circulație internațională. De vreme ce Adunarea Constituantă folosește în art. 32 alin. (2) din Constituție, termenul de „învățământ", se înțelege că utilizarea unei limbi de circulație internațională se poate face în orice formă de învățământ, de la formele de educație preșcolară până la programele postdoctorale, inclusiv. Constituția nu stabilește o ordine de preferință în ceea ce privește opțiunea pentru o anumită limbă străină de circulație internațională, singura condiție este evaluarea și recunoașterea largă a unei anumite limbi străine, ca fiind o limbă de comunicare internațională.

§4. Recunoașterea dreptului persoanelor care aparțin minorităților naționale de a învăța și de a se instrui în limba maternă

13 Dispozițiile constituționale referitoare la dreptul persoanelor care aparțin minorităților naționale de a învăța limba maternă și de a se instrui în această limbă se interpretează și se aplică în conexiune cu prevederile art. 6 din Constituție, potrivit căruia „măsurile de protecție luate de stat pentru păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității persoanelor aparținând minorităților naționale trebuie să fie conforme cu principiile de egalitate și de nediscriminare în raport cu ceilalți cetățeni români"[1].

14 Constituția prevede în art. 32 alin. (3) că „dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a învăța limba lor maternă și dreptul de a putea fi instruite în această limbă sunt garantate". Totodată, Legiuitorul constituant a stabilit că modalitățile de exercitare a acestor drepturi se stabilesc prin lege. În principiu, limba maternă se deprinde, se învață în familie fără intervenția necesară a unor factori externi și cu atât mai puțin a statului. Cum apartenența la o minoritate națională este un act voluntar și personal al fiecărui cetățean care optează pentru o anumită minoritate națională și și-o asumă, învățarea limbii vorbite curent de minoritatea respectivă este tot un act de voință personală. Statul nu impune persoanelor aparținând unei minorități naționale să-și însușească limba acesteia. Ca atare, învățarea limbii materne nu poate fi impusă de stat. Dispoziția constituțională referitoare la garantarea dreptului persoanelor aparținând minorităților naționale de a învăța limba lor maternă trebuie înțeleasă în sensul că Legea fundamentală interzice împiedicarea unei persoane de a învăța limba sa maternă. Aceeași semnificație constituțională are dispoziția care garantează dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a fi instruite în această limbă. Parlamentul a căpătat din partea Adunării Constituante competența de a stabili modalitățile de exercitare a acestor două drepturi. Se înțelege că forul legislativ nu are dreptul să afecteze garantarea constituțională a drepturilor respective, dar modalitățile de exercitare a acestora depind de condiții, a căror obiectivitate nu este pusă în discuție.

15 Dreptul Parlamentului de stabili modalitățile de exercitare a celor două drepturi, la care se referă alin. (3) al art. 32 din Constituție, nu se interpretează ca oportunitate, ci ca obligație de asigurare a infrastructurii necesare, precum și a resurselor umane. Obligația de garantare prevăzută în art. 32 alin. (3) din Constituție în sarcina Parlamentului este corelativă dreptului și devine funcțională atunci când se manifestă intenția de exercitare a dreptului respectiv.

[1] A se vedea și *A.V. Nedelcu-Ienei*, op. cit., p. 265.

Legea nr. 1/2011 prevede în art. 45 că persoanele aparţinând minorităţilor naţionale au dreptul să studieze şi să se instruiască în limba maternă, la toate nivelurile, tipurile şi formele de învăţământ preuniversitar, în condiţiile legii. 16

În practică pot să apară probleme privind programa şcolară, elaborarea manualelor etc. Legea nr. 1/2011 prevede că pentru elevii aparţinând minorităţilor naţionale, ministerul de resort asigură manualele şcolare, care pot fi: manuale elaborate în limba de predare a minorităţilor naţionale şi manuale traduse din limba română sau manuale de import, avizate de minister, pentru titlurile needitate din cauza tirajului redus. 17

§5. Gratuitatea învăţământului de stat

Adunarea Constituantă nu avea cum să renunţe la gratuitatea învăţământului de stat, de vreme ce aceasta fusese constant garantată în toate constituţiile socialiste. În plus, caracterul social al statului român impunea recunoaşterea gratuităţii învăţământului de stat. Noutatea în materie, adusă de Adunarea Constituantă se referă însă la stabilirea gratuităţii potrivit legii. Comisia de redactare a proiectului de Constituţie a apreciat că expresia „potrivit legii" din cuprinsul art. 32 alin. (4) din proiect, cuprinde şi cazurile şi condiţiile prevăzute de lege[1]. Tezele pentru proiectul de Constituţie au prevăzut că „învăţământul este gratuit, cu excepţia cazurilor prevăzute de lege"[2]. 18

În condiţiile în care în Teze s-a acceptat ideea înfiinţării învăţământului particular, era evident că acesta nu putea fi gratuit. Enunţul din teze referitor la gratuitatea învăţământului, corelat cu ideea stabilirii unor excepţii de la regimul gratuităţii, era de natură să creeze ambiguităţi de redactare normativă. Dacă analizăm cu atenţie conţinutul tezelor privind problematica învăţământului, observăm că învăţământul de stat urma să fie gratuit. Pentru această concluzie invocăm enunţurile din teze referitoare la accesibilitatea tuturor cetăţenilor români la toate formele de învăţământ, ceea ce presupune eliminarea oricăror constrângeri de ordin financiar. De asemenea, statul se angaja să asigure dotarea instituţiilor din reţeaua sa de învăţământ, ceea ce arată că statul deţinea resursele necesare, necondiţionând acest angajament de plata unor taxe de şcolarizare. La momentul elaborării şi dezbaterii tezelor pentru Constituţie, se înfiinţaseră deja unităţi de învăţământ superior particulare care percepeau taxe şcolare. Enunţul din teze referitor la excepţiile de la regimul gratuităţii învăţământului, privea în mod natural învăţământul particular. Textul Constituţiei adoptat de Adunarea Constituantă s-a îndepărtat însă de la concepţia iniţială a tezelor şi a permis Parlamentului să introducă taxe de şcolarizare în învăţământul superior de stat pentru un număr însemnat de studenţi, precum şi să stabilească cifre de şcolarizare a acestora în învăţământul de stat, cu regim de taxă, care depăşesc cu mult numărul studenţilor din universităţi particulare. În prezent sunt multe universităţi de stat în care numărul studenţilor care plătesc taxe de şcolarizare depăşeşte cu mult pe cel al studenţilor şcolarizaţi din fonduri bugetare. 19

[1] A se vedea, Geneza Constituţiei României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 381.

[2] Idem, p. 193.

§6. Formele de realizare a sistemului național de învățământ

20 Potrivit art. 32 alin. (5) din Constituție, învățământul de toate gradele se desfășoară în unități de stat, particulare și confesionale, în condițiile legii. Dacă alin. (1) al art. 32 se referă la formele organizatorice prin care se realizează dreptul la învățătură, alin. (5) al aceluiași articol reglementează tipurile unităților de învățământ în care se organizează diferitele forme de învățământ: general obligatorii, liceal, profesional, superior, precum și alte forme de instrucție și de perfecționare. În concordanță cu art. 32 alin. (5) din Constituție, statul organizează la nivel național sistemul de învățământ propriu și permite, în același timp, organizarea învățământului particular, care poate acoperi toate formele organizatorice prin care se realizează dreptul la învățătură. Totodată, statul permite înființarea învățământului confesional.

21 Toate cele trei tipuri de învățământ se desfășoară potrivit legii. De pildă, art. 60 alin. (1) din Legea nr. 1/2011 prevede că în sistemul de învățământ preuniversitar, învățământul particular și confesional se organizează potrivit principiului nonprofit la toate nivelurile și formele, conform legislației în vigoare.

22 În ceea ce privește învățământul confesional, Constituția precizează în art. 29 alin. (5) că în România cultele religioase sunt autonome față de stat. De aceea, inițiativa înființării unităților de învățământ confesional revine fiecărui cult religios.

23 Problema înființării învățământului particular a fost intens dezbătută în Adunarea Constituantă cu argumente care au susținut inițiativa privată în acest domeniu și argumente care s-au opus, îndeosebi funcționării învățământului superior particular. În Teze s-a prevăzut doar că instituțiile de învățământ particulare își desfășoară activitatea numai în condițiile legii[1]. În dezbaterile din Constituantă s-a susținut că teza privind învățământul particular „ar trebui, și mai explicit, să îngăduie marele principiu al libertății învățământului particular. De ce? Pentru că, la ora actuală, învățământul nostru, după 45 de ani de totalitarism și ideologie, este integral anchilozat și refractar oricărui vânt de libertate și de modernitate intelectuală, științifică. Metodologică și tehnologică. Din afară. Numai concurența între învățământul particular și învățământul de stat va desțeleni această situație care, fără îndoială, nu poate altfel duce la reintegrarea României în orbita culturii europene"[2]. În final, textul Constituției a recunoscut utilitatea învățământului particular și acceptarea lui în învățământul de toate gradele, urmând ca Parlamentul să stabilească condițiile organizării și desfășurării lui.

§7. Conceptul de autonomie universitară și formele legale de realizare a acesteia

24 Tezele pentru proiectul de Constituție au prevăzut că autonomia universitară este garantată[3]. Enunțul respectiv formula, de fapt, un principiu tradițional, datând din Evul Mediu, când universitățile beneficiau de o considerabilă autonomie față de puterea monarhului. Fiind considerate adevărate congregații erau atrase uneori în sfera de decizie prin înalta lor expertiză. Principiul autonomiei universitare s-a păstrat, dar conținutul acesteia se racordează de fiecare dată la anumite realități și cerințe existente într-o țară

[1] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 193.
[2] Idem, p. 215.
[3] Idem, p. 193.

sau alta. Textul Constituției mai folosește termenul de autonomie în art. 29 alin. (5) când recunoaște autonomia cultelor religioase față de stat. În felul acesta, Legiuitorul constituant a dovedit deschidere față de ideea de autonomie, pe care o și constituționalizează în două texte ale Legii fundamentale. În dezbaterile parlamentare pe marginea tezelor, s-a propus ca autonomia universitară să fie garantată în condițiile legii sau prin lege, ceea ce ar fi însemnat diminuarea forței juridice a principiului de la nivelul constituțional, la cel al voinței legislative parlamentare[1]. S-a propus chiar renunțarea la ideea garantării autonomiei universitare și înlocuirea acesteia cu „protejarea ei prin lege"[2]. Propunerile de amendare a textelor tezelor referitoare la autonomia universitară nu au fost acceptate, astfel încât constituționalizarea acesteia a fost definitiv consacrată.

Adunarea Constituantă nu avea cum să stabilească conținutul autonomiei universitare. 25
De aceea, rămâne ca Parlamentul să configureze prin lege problematica autonomiei atât în ceea ce privește instituțiile față de care universitățile sunt autonome cât și conținutul propriu-zis al autonomiei. Oricum, autonomia universitară nu exclude interesul și preocuparea statului pentru modul în care este organizat și se desfășoară învățământul superior. De asemenea, este evident că deși Constituia nu face distincție între autonomia universităților de stat și cea a universităților particulare, precum și a celor confesionale, autonomia acestora trebuie să fie diferită, după cum sunt raporturile fiecăreia cu statul.

Legea nr. 1/2011 prevede în art. 3, precum și în art. 118 că principiul autonomiei 26
universitare este unul dintre principiile care guvernează învățământul superior și pe care se bazează sistemul național de învățământ superior. Art. 123 alin. (2) din Legea educației naționale prevede că autonomia universitară dă dreptul comunității universitare să își stabilească misiunea proprie, strategia instituțională, structura, activitățile, organizarea și funcționarea proprie, gestionarea resurselor materiale și umane, cu respectarea strictă a legislației în vigoare.

Fiecare universitate are dreptul, potrivit autonomiei proprii, să își stabilească aspectele 27
fundamentale ale autonomiei sale în Carta universitară aprobată de Senatul universitar. În concordanță cu prevederile Legii educației, autonomia universitară se exercită numai cu condiția asumării răspunderii publice

§8. Libertatea învățământului religios

Constituția recunoaște și asigură în art. 32 alin. (7) libertatea învățământului religios, 28
potrivit cerințelor specifice fiecărui cult. Mai mult chiar, același text prevede că în școlile de stat, învățământul religios este organizat și garantat prin lege. Sunt câteva concluzii care pot fi trase din aceste enunțuri constituționale, și anume: statul român rămâne un stat laic, fiecare cult religios are dreptul constituțional de a-și contura cadrul de desfășurare a libertății învățământului confesional, potrivit cerințelor sale specifice, în școlile de stat se poate organiza învățământul religios, însă modul de organizare se stabilește prin voința legislativă a Parlamentului care în felul acesta îl și garantează. În legătură cu această competență legislativă a Parlamentului, conturată ca obiect de reglementare de către Adunarea Constituantă, se poate discuta despre conținutul termenului de „învățământ

[1] Idem, p. 312.
[2] Ibidem.

religios" utilizat în art. 32 alin. (7) din Constituție. În opinia noastră, învățământul religios predat în școlile de stat se raportează la nivelul și cerințele specifice fiecărui grad de învățământ și nu trebuie să urmărească scopuri de prozelitism religios și nici de învrăjbire religioasă.

29 Învățământul religios predat în școlile de stat se poate referi la educația religioasă a elevilor, dar și la informarea generală asupra marilor principii ale religiei și moralei creștine, precum și la istoria credințelor religioase. Termenul de învățământ religios nu trebuie limitat la un anumit cult.

Art. 33. Accesul la cultură

(1) Accesul la cultură este garantat, în condițiile legii.

(2) Libertatea persoanei de a-și dezvolta spiritualitatea și de a accede la valorile culturii naționale și universale nu poate fi îngrădită.

(3) Statul trebuie să asigure păstrarea identității spirituale, sprijinirea culturii naționale și universale, stimularea artelor, protejarea și conservarea moștenirii culturale, dezvoltarea creativității contemporane, promovarea valorilor culturale și artistice ale României în lume.

Lucrări de referință: *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului, Comentariu pe articole, Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 1061-1075; *D. Cruceru*, Identitatea axiologică a culturii, Ed. Economică, București, 2004, p. 66-80; *Colectiv*, Perspectivele constituționalismului în România, Monitorul Oficial S.A., București, 2011, p. 109-117; *D. Dungaciu*, Elemente pentru o teorie a națiunii și naționalismului, Ed. Institutului de științe politice și internaționale, București, 2012, p. 5-22; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 512; *C. Ionescu*, Constituția României. Lega de revizuire a Constituției, All Beck, București, 2005, p. 48-50; *D. Mazilu*, Drepturile omului, concept, exigențe și realități contemporane, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 113-115; *H. Mesnard*, Droit et politique de la culture, P.U.F., Paris, 1990, *passim*; *V. Mihăilă*, Identitate națională, identitate europeană. Simboluri și confruntări, Ed. Militară, București, 2009, p. 77-84; *M. Milca*, Identitate românească și europeană, Ed. Ager, București, 2005, p. 7-23; *G. Marshall, J. Scott* (ed.), Dicționar de sociologie, Ed. All, București, 2014, p. 165; *J.-M. Pontier, J.-C. Ricci et alii*, Droit de la culture, Dalloz, Paris, 1990, *passim*; *C. Romainville*, Le droit a la culture, une realite juridique. Le regime juridique du droit de participe a la vie culturelle, en droit constitutionnel et en droit international, Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 7-30; *J.-R. Pellas*, Droit de la culture, L.G.D.J., Paris, 2015, *passim*; *I. Tudosescu*, Identitatea axiologică a românilor, Ed. Fundației „România de Mâine", București, 1999, p. 31-54; *D. Stăniloaie*, Reflecții despre spiritualitatea poporului român, Ed. Elion, București, 2002, *passim*; *C. Schifirneț*, Geneza modernă a ideii naționale. Psihologie etnică și identitate românească, Ed. Albatros, București, p. 382-409; *O. Ținca*, Drept comunitar material, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 362-365.

Studii de specialitate: *I. Moroianu Zlătescu*, reflecții cu privire la drepturile culturale, în Drepturile omului nr. 3/1993; *M. Stănciulescu*, Constituționalismul culturii în România, în *Colectiv*, Perspectivele constituționalismului în România, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2011; *C. Schifirneț*, Identitatea românească în contextul modernității tendențiale, în Revista de sociologie nr. 5-6/2009.

Corelații legislative: Legea nr. 182/2000 privind protejarea patrimoniului cultural național, republicată (M.Of. nr. 259 din 9 aprilie 2014); Legea nr. 186/2003 privind promovarea culturii scrise, republicată (M.Of. nr. 929 din 16 noiembrie 2006); O.G. nr. 24/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 186/2003 privind promovarea culturii scrise (M.Of. nr. 85 din 30 ianuarie 2006); Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, republicată (M.Of. nr. 938 din 2 noiembrie 2006); Legea muzeelor și colecțiilor publice nr. 311/2013, republicată (M.Of. nr. 207 din 24 martie 2014); Legea nr. 8/1996 privind dreptului de autor (M.Of. nr. 60 din 26 martie 1996); Legea educației naționale nr. 1/2011 (M.Of. nr. 18 din 10 ianuarie 2011); Legea nr. 31/2007 privind reorganizarea și funcționarea

Academiei Oamenilor de Ştiinţă din România (M.Of. nr. 35 din 18 ianuarie 2007); Legea nr. 35/1994 privind timbrul literar, cinematografic, teatral, muzical, folcloric, al artelor plastice, al arhitecturii şi de divertisment, republicată (M.Of. nr. 507 din 7 iulie 2008); Legea nr. 334/2002 privind bibliotecile, republicată (M.Of. nr. 132 din 11 februarie 2005); art. 13 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Concepţia Adunării Constituante derivate privind accesul la cultură 427
§2. Accesul la cultură nu poate fi îngrădit 431
§3. Conţinutul dreptului de a avea acces la cultură 432

§1. Concepţia Adunării Constituante derivate privind accesul la cultură

Adunarea Constituantă aleasă în 1990 pentru adoptarea noii Constituţii nu şi-a propus să reglementeze dreptul sau accesul la cultură ca un drept autonom, distinct faţă de dreptul la învăţătură. Legiuitorii constituanţi nu şi-au propus să consacre nici dreptul la educaţie, deşi aceste două drepturi elementare, vitale pentru afirmarea condiţiei umane, a personalităţii şi demnităţii persoanei, într-o lume cu un înalt nivel de cunoaştere şi civilizaţie, în care progresul ştiinţific atinsese cote generalizate la nivel planetar, îşi justificaseră, cu mult timp înainte, consacrarea constituţională. Dreptul persoanei de avea acces la cultură a fost introdus în conţinutul Constituţiei prin Legea de revizuire a acesteia nr. 429/2003[1]. Trebuie precizat că propunerea de completare a textului Constituţiei cu un articol nou, consacrat accesului la cultură, nu a aparţinut niciunuia dintre partidele parlamentare, deşi acestea au purtat negocieri politice în legătură cu domeniile şi obiectivele revizuirii constituţionale. Nici în prima şedinţă a Comisiei pentru elaborarea propunerii legislative privind revizuirea Constituţiei, nu s-a dezbătut vreun text referitor la accesul cetăţenilor sau al persoanei la cultură. Nici, chiar, propunerea legislativă de revizuire ca atare, supusă avizului Consiliului Legislativ şi controlului Curţii Constituţionale, potrivit art. 144 lit. a) din textul iniţial al Legii fundamentale, nu a avut un astfel de text. 1

Propunerea legislativă de revizuire a fost apoi examinată de Comisia parlamentară[2], în lumina obiecţiilor de neconstituţionalitate şi a recomandărilor formulate de Curtea Constituţională. Cu acest prilej, Comisia a examinat două amendamente propuse, unul de Guvern şi altul de Comisia pentru cultură, arte, mijloace de informare în masă din Camera Deputaţilor[3]. Ambele amendamente vizau consacrarea constituţională a dreptului persoanei de a avea acces liber la cultură. Amendamentul Guvernului avea următorul cuprins: 2

„Art. 32. Dreptul şi liberul acces la cultură

(1) Dreptul persoanei de a avea acces la toate domeniile culturii şi artei, precum şi valorile patrimoniului cultural naţional, este garantat.

---

[1] M.Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003. Legea de revizuire a Constituţiei a fost apoi aprobată prin referendumul naţional din 18-19 octombrie 2003.

[2] Este vorba de Comisia pentru elaborarea propunerii legislative privind revizuirea Constituţiei, înfiinţată prin Hotărârea Parlamentului nr. 23 din 25 iunie 2002.

[3] *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, Cum s-a revizuit Constituţia României, Ed. Pământul, Piteşti, 2005, p. 115.

(2) Autoritățile administrației publice competente și instituțiile publice de cultură au obligația de a promova valorile culturale recunoscute și protejate prin lege, pe plan intern și internațional.

(3) Autoritățile administrației publice competente și instituțiile publice de cultură sunt obligate să promoveze principiul identității culturale românești în circuitul mondial de valori, potrivit căruia trebuie să asigure protejarea și punerea în valoare a moștenirii culturale, să susțină și să promoveze în circuitul național și internațional valorile spiritualității naționale și să înlesnească circulația în țară a valorilor culturii universale"[1].

3 Amendamentul Comisiei de cultură, artă, mijloace de informare în masă, mult mai lapidar decât cel depus ilegitim și neconstituțional de către Guvern, avea un cuprins redactat în maniera utilizată de Adunările Constituante pentru un text constituțional. Iată conținutul amendamentului:

„Art. 32 Accesul la cultură

(1) Accesul la cultură este garantat.

(2) Accesul la cultură se reglementează prin legi speciale"[2].

4 Comisia pentru redactarea propunerii de revizuire a Constituției a preferat amendamentul propus din inițiativa parlamentară a Comisiei de specialitate a Camerei Deputaților, pe care l-a modificat fără semnificații, dându-i următorul conținut:

„Art. 32. Accesul la cultură,

Accesul la cultură este garantat, în condițiile legii"[3].

5 Nu putem să nu remarcăm că Guvernul nu avea nici un drept recunoscut de Constituție să depună vreun amendament la propunerea legislativă de revizuire a Legii fundamentale, deschisă doar amendamentelor parlamentare. Este aceasta o dovadă că puterea executivă s-a implicat nepermis, prin Guvern, în procesul de revizuire a Constituției în 2003[4]. În cadrul dezbaterilor parlamentare din Comisie s-a susținut că „garantarea accesului la cultură presupune un efort instituțional, investițional și de organizare, a cărui diversitate, complexitate și evoluție, prin natura lui, nu poate face obiectul reglementării Legiuitorului constituțional, ci a celui ordinar"[5].

6 Textul acceptat cu mici modificări de Comisia parlamentară pentru redactarea propunerii legislative de revizuire a Constituției, a fost adoptat și de Camera Deputaților. La Senat, amendamentul aprobat de Camera Deputaților a fost completat cu un alineat nou [alin. (2)], în care se prevedea că „libertatea persoanei de a-și dezvolta spiritualitatea și de a accede la valorile culturii naționale și universale nu poate fi îngrădită". Inițiatorii completării, senatorul Mircea Ionescu-Quintus și senatorul Norica Nicolai și-au motivat

---

[1] A se vedea *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 48-49.

[2] Idem, p. 49.

[3] A se vedea *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, op. cit., p. 115.

[4] Principalele teme ale revizuirii Constituției au fost anunțate în Programul de guvernare al Guvernului, acceptat prin Hotărârea Parlamentului nr. 39 din 28 decembrie 2000. A se vedea, pentru detalii, *C. Ionescu*, Mai este oportună revizuirea Constituției?, în Curierul Judiciar nr. 6/2014 și *C. Ionescu*, Necesitatea revizuirii Constituției României și puterile Adunării Constituante derivate, în Curierul Judiciar nr. 9/2013.

[5] A se vedea *C. Ionescu*, Constituția României..., op. cit., p. 49 și *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, op. cit., p. 115.

amendamentul prin necesitatea reglementării constituţionale a „libertăţii persoanei de a-şi dezvolta spiritualitatea şi de a accede la cultura naţională şi universală şi a intervenţiei oricărei împiedicări sau îngrădiri a acestei libertăţi"[1]. Senatorul Adrian Păunescu a propus includerea în cuprinsul art. 32 alin. (1) din textul Legii de revizuire aprobat de Camera Deputaţilor, a unui alineat nou, având următorul cuprins: „(2) Persoanele fizice şi juridice au îndatorirea de a se îngriji de conservarea moştenirii culturale de patrimoniu şi de a dezvolta creativitatea contemporană"[2].

În fine, s-a propus încă un amendament [alin. (3)], autori fiind senatorii Adrian Păunescu, Ion Solcanu şi Gheorghe Prisăcaru. Amendamentul a fost acceptat de Comisie, cu mici modificări: „(3) Statul trebuie să asigure păstrarea identităţii spirituale, sprijinirea culturii naţionale, stimularea artelor, protejarea şi conservarea moştenirii culturale, dezvoltarea creativităţii contemporane, promovarea valorilor culturale şi artistice ale României în lume". 7

Amendamentul celor trei senatori a fost adoptat şi de plenul Senatului, intrând astfel în cuprinsul Legii de revizuire a Constituţiei, aprobate apoi prin referendum naţional. Se poate observa cu uşurinţă că art. 32 alin. (1) cu cele trei alineate ale sale nu prevede garanţii concrete pentru exercitarea acestui drept. 8

Dispoziţiile cuprinse în noul text constituţional[3] nu precizează explicit dacă accesul la cultură a fost perceput de către Adunarea Constituantă ca un drept sau ca o libertate. În doctrina constituţională nu se fac distincţii nete între drepturi şi libertăţi, dar cel puţin etimologic, exercitarea libertăţilor este lăsată la latitudinea celor interesaţi. Dreptul unei persoane presupune în mod corelativ o obligaţie determinată în sarcina alteia, aspect care nu decurge în mod clar din art. 33 alin. (2). Primul alineat al art. 33 instituie concis şi clar garantarea accesului general la cultură. Al doilea alineat reglementează o libertate (ce nu poate fi îngrădită) a unei persoane, circumscrisă la dezvoltarea spiritualităţii proprii, precum şi libertatea oricărei persoane de a accede la valorile culturii sale naţionale şi la valorile culturii universale. În schimb, al treilea alineat al art. 33 fixează o serie de obligaţii determinate în sarcina statului român, care nu au însă o legătură structurală, aşa cum s-ar cuveni, cu primele două alienate. 9

Cele trei alineate nu formează o unitate legislativă, fiecare părând că are un obiect propriu de reglementare diferit de cel al altuia. În ceea ce priveşte alin. (3) al art. 33, trebuie observat că acesta se află într-o corelaţie directă cu art. 6 alin. (1) din Constituţie, potrivit căruia statul recunoaşte şi garantează persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale dreptul la păstrarea, la dezvoltarea şi la exprimarea identităţii lor etnice, culturale, lingvistice şi religioase[4]. Intră în incidenţa aplicării art. 33 alin. (3) şi art. 4 alin. (2) din Constituţie, care consacră principiul nediscriminării cetăţenilor români. 10

---

[1] *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, op. cit., p. 250.

[2] Idem, p. 272. Comisia a respins acest amendament cu motivarea că obiectul său de reglementare „nu constituie un drept al cetăţeanului, care să poată fi încadrat în prevederile Capitolului II din Titlul II al Constituţiei. Privit ca o îndatorire, aceasta nu se poate referi decât la bunurile deţinute de persoane fizice sau juridice, indiferent de titlu. Bunurile de patrimoniu naţional pot avea un regim aparte, a cărui consacrare este însă de competenţa legiuitorului ordinar, nu a puterii constituante, ţinând seama de problematica atât de complexă a acestui domeniu" (*M. Constantinescu, M. Amzulescu*, op. cit., p. 272).

[3] Renumerotat ca art. 33 în textul Constituţiei republicate.

[4] *C. Ionescu*, Constituţia României..., op. cit., p. 50.

11 Atunci când vorbim de identitatea spirituală, o putem raporta la un individ, la un grup social omogen prin anumite caracteristici, dintre care cele de ordin etnic și religios sunt definitorii, ori la un popor sau națiune. Din această perspectivă, este de observat că art. 33 alin. (2) din Constituție reglementează libertatea unei persoane de a-și dezvolta propria spiritualitate, în concordanță cu valorile culturii naționale și universale pentru care optează, în funcție de mediul social și cultural în care trăiește și s-a format ca individ. În schimb, art. 33 alin. (3) instituie obligația statului de a asigura păstrarea identității spirituale a unui grup social larg (popor sau națiune).

12 Termenul de „identitate spirituală" utilizat în art. 33 alin. (3) poate fi folosit, după caz, prin raportare la conceptul de națiune în sens civic sau etnic. În ceea ce ne privește, considerăm că interpretarea constituțională corectă a termenului de identitate spirituală din cuprinsul art. 33 alin. (3), este legată de conceptul de națiune în sens civic, ceea ce nu înseamnă că statul nu ar avea și obligația de a prezerva și identitatea spirituală a națiunii române în înțelesul ei etnic și, implicit, și pe cea a minorităților naționale.

13 Ținem să atragem atenția că termenul de identitate spirituală, ca și cel de cultură națională, incidente aplicării art. 33, îi cuprinde și pe macedoromâni, istroromâni, aromâni și alte populații care au aceleași rădăcini etnice cu cele ale poporului român.

14 Textul art. 33 alin. (3) din Constituție arată că Adunarea Constituantă derivată din 2003, care a introdus aceste dispoziții în corpul Constituției, a înțeles că o națiune nu este un conglomerat biologic, ci o comunitate socială definită printr-o anumită conștiință de neam și identitate spirituală, pe care statul este dator să le păstreze și valorifice, pentru a asigura transmiterea acestora noilor generații[1)].

15 Se cuvine menționat, că obligația statului român stipulată în cuprinsul art. 33 alin. (3) din Constituție, potrivit căreia acesta „trebuie să asigure păstrarea identității spirituale", are o sferă largă în care este cuprinsă și asigurarea păstrării identității spirituale a cetățenilor români care aparțin minorităților naționale. Această interpretare a textului constituțional decurge din aplicarea art. 4 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi și are legătură și cu art. 6 alin. (2) din Legea fundamentală. De asemenea, statul român are obligația să asigure și sprijinirea culturii și a tradițiilor artistice și culturale ale minorităților naționale care trăiesc pe teritoriul României.

16 Prin definiție, într-o societate democratică, accesul la cultură nu se garantează sau se asigură selectiv, pe baza unor criterii care ar permite discriminarea între diferite grupuri de cetățeni. Textul cuprins în art. 33 alin. (3) permite o dublă interpretare: este vorba, pe de-o parte, de asigurarea păstrării identității spirituale a fiecărei persoane, iar pe de altă parte, de asigurarea păstrării identității spirituale a unor grupuri având caracteristici și trăsături determinate, datorită cărora pot fi individualizate în raport cu altele. Considerăm că termenul de spiritualitate, folosit în cuprinsul art. 33 alin. (3) din Constituție, trebuie înțeles în sensul cel mai larg, dar care nu aduce atingere și nu afectează principiile generale ale ordinii juridice și ale moralei publice, corespunzătoare unei societăți democratice.

17 Termenul de spiritualitate este definit ca ansamblu de idei și de sentimente care caracterizează o colectivitate, în special un popor sau o națiune, din punctul de vedere al specificului culturii sale[2)]. Din această perspectivă, urmează să conferim termenului de

---

[1)] În Descrierea Moldovei, Dimitrie Cantemir prezintă „firea moldovenilor".

[2)] Mic Dicționar Academic, P-R-Z, Ed. Universul Enciclopedic, București, 2003, p. 596.

„identitate spirituală", folosit în alin. (3) al art. 33 din Constituţie, semnificaţia de trăsături specifice ale culturii şi civilizaţiei poporului român, care îi conferă acestuia o identitate proprie, inconfundabilă cu cea a altui popor[1]. Identitatea spirituală a unui popor înţeles în sens etnic se interferează cu un alt termen şi anume, cu cel de „specific naţional". Cei doi termeni se întrepătrund până la un anumit punct. Specificul naţional ţine mai mult de factori biologici şi psihologici, transmisibili de la o generaţie la alta, pe când spiritualitatea se capătă în relaţiile cu mediul social şi cu cel etnocultural. Sunt forme de manifestare a spiritualităţii româneşti (în sens etnic) diferite însuşiri, cum ar fi, în concepţia teologului Dumitru Stăniloae, echilibrul sufletesc, luciditatea şi duioşia, ironia şi umorul, dorul şi omenia, ospitalitatea[2]. Aceste însuşiri sunt transpuse în forme artistice, în cultura populară, în folclor şi, totodată, în creaţia artistică cultă.

Conceptul de identitate culturală este dificil de abordat datorită diversităţii de repere sau modele culturale care particularizează identitatea unui grup etnic pe parcursul unui proces istoric îndelungat[3]. Datorită complexităţii relaţiilor internaţionale şi multiplicării legăturilor culturale între diferite popoare, identitatea culturală a unui popor se reînnoieşte şi se îmbogăţeşte în permanenţă prin contactul cu tradiţiile şi valorile culturale şi spirituale ale altor popoare[4]. 18

În opera sa de legiferare, Parlamentul are obligaţia să dezvolte dispoziţiile cuprinse în art. 33 alin. (3), ţinând seama de semnificaţiile semantice ale termenilor utilizaţi de Adunarea Constituantă. Aceeaşi obligaţie revine şi autorităţilor puterii executive. 19

Accesul la cultură face parte din acel complex de drepturi şi libertăţi cetăţeneşti recunoscute şi garantate de orice stat cetăţenilor săi, în considerarea calităţii lor de deţinători suverani al puterii politice şi beneficiari direcţi ai politicilor publice. 20

§2. Accesul la cultură nu poate fi îngrădit

Constituţia garantează accesul la cultură, dar nu este vorba de o garantare absolută şi deschisă oricăror aspiraţii sau vocaţii individuale. Textul constituţional este clar: garantarea se face în condiţiile legii. Nu trebuie însă să se înţeleagă din acest text că statul român ar avea vocaţia să limiteze prin măsuri legislative şi administrative discreţionare accesul la cultură al cetăţenilor săi sau al altor persoane interesate să exercite acest drept pe teritoriul României. Sintagma „în condiţiile legii" are mai degrabă sensul de raportare a accesului la cultură la posibilităţile materiale de care dispune statul român, de resursele sale financiare, precum şi de infrastructura repartizată în acest scop. Statul român este dator să aloce anual din bugetul de stat alocat Ministerului Culturii, altor ministere şi agenţii guvernamentale cu activitate care cade sub incidenţa art. 33 din Constituţie, fonduri suficiente care să 21

---

[1] Pentru tipurile de identitate etno-culturală recunoscute constituţional, a se vedea *C. Ionescu*, Constituţia României. Titlul I. Principii generale. Art. 1-14. Comentarii şi explicaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2015, p. 213-222.

[2] *D. Stăniloae*, Reflexii despre spiritualitatea poporului român, Ed. Scrisul Românesc, Craiova, 1992, *passim*.

[3] *C. Ionescu*, Comentarii pe marginea art. 6 din Constituţia României, revizuite, în Pandectele Române nr. 4/2015. A se vedea şi *C. Ionescu*, Conceptul de identitate etnică. O perspectivă constituţională, în Revista de drept public nr. 3/2015.

[4] A se vedea Declaraţia Conferinţei de la Mexico asupra politicilor culturale, adoptată în 1982.

stimuleze accesul la cultură și să permită fiecărui cetățean să se manifeste liber în sfera de aplicare a dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 33 din Legea fundamentală. Fiecare program de guvernare acceptat de Parlament cuprinde în structura sa obiective fundamentale ale politicii culturale pe care le va avea în vedere viitorul Guvern.

22 Alin. (2) al art. 33 impune o obligație generală și opozabilă *erga omnes* de a se abține de la îngrădirea libertății reglementate în textul respectiv. Nimeni nu are dreptul să împiedice o persoană să-și dezvolte personalitatea, așa cum dorește și cu mijloacele pentru care aceasta a optat sau de care dispune. Orice persoană trebuie să aibă acces liber la modalitățile prin care statul român intervine pentru asigurarea respectării dreptului garantat în art. 33 din Legea fundamentală. Textul alin. (2) din art. 33 are conexiuni constituționale cu alte texte ale Legii fundamentale, cum ar fi art. 29 care consacră libertatea gândirii și a conștiinței, art. 30 referitor la libertatea de exprimare, cu art. 32 privind dreptul la învățătură, precum și cu art. 6 care garantează exercitarea dreptului la identitate al cetățenilor români care aparțin minorităților naționale.

§3. Conținutul dreptului de a avea acces la cultură

23 Declarația Universală a Drepturilor Omului a deschis, într-o manieră generală și unanim acceptată de statele comunități internaționale, problematica dreptului la educație, care include, în viziunea autorilor Declarației, și dreptul la învățătură, cele două drepturi fiind interconexate dreptului la cultură. Referitor la acest din urmă drept, art. 27 din Declarație prevede că: „1. Orice persoană are dreptul să ia parte în mod liber la viața culturală a colectivității, să se bucure de arte și să participe la progresul științific și la binefacerile care rezultă din acesta. 2. Fiecare are dreptul la protecția intereselor morale și materiale care decurg din orice operă științifică, literară sau artistică al căror autor este".

24 Dreptul de a avea acces la cultură are corespondență tematică și cu art. 15 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, ratificat de România prin Decretul Consiliului de Stat nr. 212 din 31 octombrie 1974[1]. Potrivit art. 15 din acest document internațional, România, ca stat parte la Pact, recunoaște fiecărei persoane:

a) dreptul de a participa la viața culturală;

b) dreptul de a beneficia de progresul științific și de aplicațiile sale;

c) dreptul de a beneficia de protecția intereselor morale și materiale decurgând din orice producție științifică, literară sau artistică al cărui autor este.

25 Accesul la cultură poate fi abordat din multiple perspective, întrucât cultura este, din punct de vedere filozofic, o formă de cunoaștere umană, or cunoașterea în sine este un rezultat al contemplației sau al rațiunii umane. Cultura are legături cu toate domeniile vieții sociale și ale cunoașterii. Există o cultură literară, artistică, muzicală, politică, tehnică, sportivă, științifică, juridică, filozofică, religioasă etc. Sigur, există o cultură populară sau de masă, dar se poate vorbi și de o cultură elitistă, rezervată persoanelor cu aptitudini culturale deosebite, dobândite prin studiu și cunoaștere asidue și cu un interes special în acest domeniu. Toate aceste aspecte pot fi abordate din perspectiva art. 33 din Constituție și au o legătură explicită cu fondul sau conținutul dreptului de a avea acces la cultură.

26 Așa cum s-a precizat în doctrina de specialitate, din cuprinsul dispozițiilor constituționale comentate rezultă câteva principii între care: șanse agale la cultură, primordialitatea

[1] B.Of. nr. 146 din 20 noiembrie 1974.

valorii, identitatea culturală, libertatea de creaţie, autonomia instituţiilor de cultură, protejarea patrimoniului cultural naţional, acordarea de subvenţii unor publicaţii aparţinând minorităţilor naţionale, conjugarea activităţilor din sistemul naţional de învăţământ formal cu cele ale aşezămintelor culturale[1].

Dreptul de a avea acces la cultură are un conţinut complex. În afara componentei sale **27**
juridice evidente, dreptul respectiv are şi o componentă socială, întrucât exercitarea sa este în strânsă legătură cu raporturile sociale pe care statul le are cu cetăţeni săi, cu societatea în general. În afara componentei juridice şi sociale, accesul la cultură presupune eforturi materiale şi financiare susţinute din partea statului, motiv pentru care acest drept face parte din categoria drepturilor social-economice şi culturale. Dreptul de a avea acces la cultură sau, altfel spus, dreptul la cultură presupune din partea statului nu numai obligaţia să se abţină de la orice măsură legislativă sau administrativă de a îngrădi exercitarea acestuia, ci şi de a întreprinde măsuri pentru a se asigura că dreptul respectiv poate fi exercitat efectiv[2]. Obligaţiile statului decurgând din art. 33 din Constituţie nu exclud iniţiativa privată în acest domeniu, chiar dacă cultura reprezintă un serviciu public.

Cultura naţională este un concept integrator, care cuprinde într-o sinteză de valori **28**
spirituale nu numai cultura naţiunii, ci şi pe cea minorităţilor naţionale care trăiesc pe teritoriul unui stat determinat. Într-o definiţie de dicţionar, cultura cuprinde ansamblul fenomenelor social-umane care apar ca produse cumulative ale cunoaşterii şi, totodată, ca valori sintetice[3]. Cultura este, aşadar, un sistem deschis dar integrat şi coerent de valori[4].

Alte dicţionare definesc cultura ca un mod de viaţă al unui popor, care include atitudinile, **29**
valorile, credinţele, artele, ştiinţele, modurile de percepere a realităţii, obiceiurile de gândire şi de acţiune ale acestuia[5]. Într-o altă definiţie, cultura este o creaţie conştientă a raţiunii umane şi se referă la un complex de caracteristici dobândite prin învăţare, ce cuprinde cunoştinţe, credinţe, artă, moralitate, legi şi obiceiuri[6]. Dintr-o perspectivă antropologică, cultura poate fi definită ca sistem integrat de valori, credinţe şi reguli de comportament dobândite social şi care delimitează domeniul comportamentelor acceptate într-o societate[7].

Modelele culturale ale unui popor sau formele sale particulare de existenţă socială, sunt **30**
deprinse ori învăţate pe parcursul vieţii, însă cel mai adesea, indivizii sunt pătrunşi de ele şi devin pentru fiecare dintre ei, standarde de comportament, dar şi de trăiri interioare. Actul de cultură, în sensul său cel mai general, depinde de modul în care acesta este perceput şi acceptat ca valoare socială de către ansamblul societăţii. De aceea este pe deplin legitimă apartenenţa asumată de o comunitate de indivizi, la valorile culturii naţionale.

Nu constituie un act de cultură şi nu face parte din cultura unui popor, un „produs" **31**
artistic, cultural sau de altă natură, care nu este perceput ca atare de către ansamblul

---

[1] *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 512.

[2] *J.-M. Pontier, J.-C. Ricci, J. Bourdon*, Droit de la culture, Dalloz, Paris, 1996, p. 43.

[3] Dicţionar de filozofie, Ed. Politică, Bucureşti, 1978, p. 168.

[4] Ibidem.

[5] *S. Blackburn*, Oxford Dicţionar de filozofie, Ed. Univers Enciclopedic, Bucureşti, 1999, p. 90.

[6] *G. Marshall, J. Scott*, Dicţionar de sociologie, Ed. All, Bucureşti, 2014, p. 165.

[7] A se vedea *V. Mihăilă*, Identitate naţională, identitate europeană. Simboluri şi confruntări, Ed. Militară, Bucureşti, 2009, p. 77-78.

societății. Ceea ce conferă valoare actului de cultură este, prin urmare, aprecierea exprimată neechivoc de către societate în ansamblul ei.

32 Este un fapt cunoscut că anumite trăsături ale culturii sau chiar cultura unui popor pot fi transmise altor popoare. Lucrul acesta apare cu evidență, cu deosebire, în domeniul dreptului constituțional. Formarea sistemului constituțional românesc este, așa cum se știe, legată de arhitectura constituțională franceză. Instituțiile politice franceze transpuse ca transplant constituțional în ordinea constituțională românească în secolul al XIX-lea, au generat și un transplant de cultură constituțională asimilată apoi cu dificultate atât de clasa politică, cât și de cei guvernați. Chiar și în prezent, instituții juridice de drept constituțional normativizate în Legea fundamentală, sunt împrumutate din cultura constituțională franceză și „dau bătaie de cap" politicienilor români și administrației publice, datorită neasimilării de către aceștia și a modelelor de cultură politică din Franța.

33 Cultura unei țări sau a unei comunități social-umane se află într-o legătură directă, organică cu civilizația acesteia, care exprimă cadrul spiritual și, totodată, material prin care se exprimă și se realizează valorile create în societate. În orice stat se formează o simbioză între valorile națiunii și cele ale minorităților naționale (dacă acestea există), fiecare dintre ele având o specificitate și identitate spirituală proprie. Dincolo de această identitate și specificitate spirituală, se formează cultura națională, rezultată din interferența valorică a diferitelor culturi, conștiente că aparțin unei comunități axiologice integratoare și unitare[1].

34 Deși constituționalizarea dreptului la cultură în România este de dată foarte recentă, preocupări doctrinare în acest sens, sunt mult mai vechi Dintre acestea, ne referim la sociologul Dimitrie Gusti, care a abordat problematica culturii și implicit a dreptului constituțional la cultură, în ciclul de conferințe organizate pentru pregătirea elaborării proiectului Constituției din 1923. Cu acest prilej, Dimitrie Gusti îndemna „să cerem ca în Constituția viitoare să se treacă dispoziții precise privitoare la cultura poporului nostru. Să se prevadă aceasta expres, pentru că problema culturală este o operă prea mare și indispensabilă, o condiție *sine qua non* a existenței și viitorului națiunii noastre, pentru ca ea să atârne de capriciul și fluctuațiile de multe ori interesate ale legislației ordinare"[2].

35 Tot astfel, Profesorul Constantin Stere a inclus în ante-proiectul de Constituție elaborat în cadrul Cercului de studii al Partidului Țărănesc în 1922, un text (art. 32) în care se prevedea că „cetățenii români de orice origine etnică au dreptul să-și cultive limba și să-și dezvolte cultura lor națională"[3]. Același text prevedea că noua Constituție „garantează tuturor minorităților etnice dreptul de a se constitui în comunități, care vor forma reprezentațiunea lor legală, spre a se putea îngriji, în cadrul vieții de Stat Român, de toate interesele lor culturale, confesionale, în condițiile prescrise de lege. Cetățenii români care aparțin minorităților etnice, au deci dreptul deopotrivă cu toți ceilalți cetățeni – fie individual, fie constituiți în comunități – să întemeieze și să administreze, cu mijloacele lor, instituțiuni de caritate, culturale sau sociale, sub rezerva controlului necesar al Statului, care are dreptul de a supraveghea și întrebuințarea mijloacelor lor financiare"[4].

---

[1] *C. Ionescu*, Constituția României..., op. cit., p. 50.

[2] *D. Gusti*, Individ, societate și stat în Constituția viitoare, în Dimitrie Gusti, Opere, vol. IV, Ed. Academiei, București, 1970, p. 73.

[3] Ante-proiect de Constituție întocmit de Secția de studii a Partidului Țărănesc, cu o expunere de motive de *Constantin Stere*, Tipografia „Viața Românească", București, 1922, p. 106.

[4] Idem, p. 107.

Art. 34. Dreptul la ocrotirea sănătăţii

(1) Dreptul la ocrotirea sănătăţii este garantat.

(2) Statul este obligat să ia măsuri pentru asigurarea igienei şi a sănătăţii publice.

(3) Organizarea asistenţei medicale şi a sistemului de asigurări sociale pentru boală, accidente, maternitate şi recuperare, controlul exercitării profesiilor medicale şi al activităţilor paramedicale, precum şi alte măsuri de protecţie a sănătăţii fizice şi mentale a persoanei se stabilesc potrivit legii.

Lucrări de referinţă: *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 164; *Gh. Iancu*, Drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale în România, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 170-172; *B. Selejan-Guţan*, Comentariul art. 34 din Constituţie, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 317-323.

Studii de specialitate: *M. Ciocan*, Sănătatea – o problemă a drepturilor omului, în Drepturile Omului nr. 3/2014; *I. Diaconu*, Drepturile omului în dreptul internaţional contemporan, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010; *L. Gheorghiu*, Dreptul la sănătate şi reforma sistemului sanitar din România, în Drepturile omului nr. 3/2001; *Gh. Iancu, M.E. Iancu*, Unele aspecte referitoare la dreptul fundamental la sănătate, în Drepturile Omului nr. 1/2015; *O. Popescu*, Dreptul fundamental la sănătate, în IRDO nr. 2/2003; *I. Vida-Simiti*, Răspunderea pentru malpraxis în serviciul public de sănătate, în Dreptul nr. 9/2011.

Corelaţii legislative: Legea nr. 649/2001 privind aprobarea O.U.G. nr. 53/2000 privind obligativitatea raportării bolilor şi a efectuării vaccinărilor (M.Of. nr. 773 din 4 decembrie 2001); Legea sănătăţii mintale şi a protecţiei persoanelor cu tulburări psihice nr. 487/2002, republicată (M.Of. nr. 652 din 13 septembrie 2012); Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătăţii, republicată (M.Of. nr. 652 din 28 august 2015); Preambulul Constituţiei Organizaţiei Mondiale a Sănătăţii (1946), iar Constituţia OMS a intrat în vigoare la 7 aprilie 1948; art. 25 din Declaraţia Universală a Drepturilor Omului (1948); art. 11 şi art. 13 din Carta Socială Europeană revizuită (1996); art. 12 din Pactul Internaţional privind Drepturile Economice, Sociale şi Culturale; art. 35 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (Tratatul de la Lisabona, 2000).

Comentariu

Sumar

§1. Garantarea dreptului la ocrotirea sănătăţii presupune obligaţia pozitivă a statului să ia măsuri pentru asigurarea igienei şi a sănătăţii publice 435
§2. Statul are obligaţia să organizeze asistenţa medicală şi sistemul de asigurări sociale pentru boală, accidente, maternitate şi recuperare, precum şi să adopte alte măsuri de protecţie a sănătăţii fizice şi mentale a persoanei 438

§1. Garantarea dreptului la ocrotirea sănătăţii presupune obligaţia pozitivă a statului să ia măsuri pentru asigurarea igienei şi a sănătăţii publice

a) Reglementarea dreptului la sănătate, din perspectiva documentelor internaţionale în materie. Dreptul la ocrotirea sănătăţii este unul din cele mai importante drepturi social-economice fiind reglementat în principalele documente internaţionale – art. 25 al Declaraţiei Universale a Drepturilor Omului: orice om are dreptul de a avea un nivel de trai care să-i asigure sănătatea şi bunăstarea familiei sale, iar mama şi copilul au dreptul la ajutor şi ocrotire deosebite, art. 12 al Pactului internaţional privind drepturile economice, sociale şi culturale se referă la dreptul oricărei persoane de a se bucura de cea mai bună sănătate fizică şi mintală şi la măsurile pe care statele părţi trebuie să le adopte pentru 1

asigurarea realizării acestui drept, iar art. 11 reglementează principalele măsuri pe care statele părți trebuie să le adopte pentru exercitarea efectivă a acestui drept. Deci, dreptul la sănătate trebuie să fie corelat cu obligațiile statelor părți în ceea ce privește organizarea serviciilor de sănătate publică. Art. 13 din Carta Socială Europeană revizuită, prevede *principiile* ce asigură tuturor persoanelor realizarea acestor drepturi, în special în cazul persoanelor ce nu dispun de resurse materiale suficiente. Acesta este corelat cu dispozițiile art. 35 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, care prevede că orice persoană are dreptul de acces la asistența medicală preventivă, dar și de a beneficia de îngrijiri medicale în condițiile stabilite de legislațiile și practicile naționale.

2 Din perspectiva dreptului european, în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene dreptul la ocrotirea sănătății, chiar dacă nu poartă această denumire, a făcut obiectul mai multor abordări, între care menționăm dreptul de administrare a farmaciilor, de comercializare a medicamentelor în condiții de calitate și de siguranță a pacienților. Curtea a concluzionat că dispozițiile art. 49 și 54 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene trebuie interpretate în sensul că dreptul european nu poate aduce nicio atingere competenței statelor de a organiza sistemul de securitate socială, în special în domeniul organizării serviciilor de sănătate, precum și al farmaciilor[1]. Cu toate acestea, Curtea a statuat că, în conformitate cu dispozițiile anterior citate ale Tratatului, statele membre *nu pot institui sau menține restricții nejustificate privind asigurarea liberei circulații* în domeniul asistenței sanitare, pentru că acestea trebuie să dea prioritate sănătății și vieții persoanelor fizice, ceea ce presupune, între altele, și libertatea de stabilire a resortisanților europeni, precum și a persoanelor juridice din domeniul sănătății, inclusiv farmacii, pe teritoriul acestor state.

3 Deși Curtea a recunoscut statelor o anumită marjă de apreciere a acestei libertăți în domeniul circulației persoanelor și a capitalurilor, a decis că prevederile art. 49 din Tratat interzic luarea unor măsuri naționale care să îngreuneze posibilitatea de stabilire într-un stat, fără discriminări bazate pe cetățenie.

4 Concluzionând, observăm că prevederile documentelor internaționale se referă la faptul că dreptul la sănătate nu se limitează doar la asigurarea asistenței medicale, ci include și o sferă mai largă de factori social-economici de natură să creeze oamenilor condiții pentru o viață mai sănătoasă, după cum sunt: hrana, nutriția, locuința, accesul la apă potabilă, la servicii de sănătate publică. În afara contextului general referitor la condițiile de trai, dar și la condițiile de muncă de natură să asigure păstrarea sănătății oamenilor, documentele internaționale acordă prioritate măsurilor de sănătate publică, chiar dacă acestea pot intra în conflict cu anumite drepturi și libertăți individuale, după cum ar fi măsurile de carantină, de vaccinare sau de restrângere a libertății de mișcare[2].

5 Constituția României a receptat acest drept în art. 34. Ca și dreptul la învățătură, dreptul la ocrotirea sănătății este reglementat ca un **drept-creanță**, menționându-se expres în textul constituțional obligația pozitivă generală a statului pentru garantarea sa

---

[1] *Gh. Iancu, M.E. Iancu*, Unele aspecte referitoare la dreptul fundamental la sănătate, în Drepturile omului nr. 1/2015, p. 23.

[2] *I. Diaconu*, Drepturile omului în dreptul internațional contemporan, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 156.

efectivă[1]. Această obligație se corelează, totodată, și cu caracterul social al statului român, afirmat de art. 1 alin. (3) al Constituției.

b) Obligații pozitive ale statelor pentru asigurarea sănătății și a igienei publice. 6
În abordarea obligațiilor pozitive ale statelor privind asigurarea dreptului la sănătate trebuie să pornim de la definirea **stării de sănătate** astfel cum a fost stabilită de Organizația Mondială a Sănătății ca fiind: *„o situație de bunăstare fizică, mentală și socială completă, nu numai absența bolii sau a infirmității"*, dar în practica OMS nu s-a dat o interpretare clară a noțiunii de „bunăstare fizică, mentală sau socială". Mai recent, OMS a definit sănătatea dintr-o perspectivă mai largă, prin raportarea dreptului la sănătate al oricărei persoane, la obligațiile corelative ale statelor în acest sens și anume: *dreptul oricărei ființe umane la un mediu de viață cu minimum de riscuri pentru sănătate, dreptul la acces la serviciile medicale, dreptul de a fi sprijinită pentru menținerea și promovarea sănătății de-a lungul vieții sale*[2]. O astfel de definiție este mai completă, pentru că se referă la dreptul persoanei prin raportare la obligațiile autorităților statului în asigurarea realizării acestui drept; recunoașterea dreptului la sănătate nu înseamnă dreptul de a fi sănătos, ci de a beneficia de cel mai înalt grad de sănătate care poate fi atins, cu concursul autorităților statului.

Statul, conform art. 34 alin. (2) din Constituție, are două obligații distincte în privința 7
măsurilor prin care asigură realizarea dreptului la sănătate, și anume: măsuri pentru asigurarea sănătății publice și măsuri pentru asigurarea igienei publice[3].

Referitor la *prima categorie de măsuri*, prin care se asigură *sănătatea publică*, acestea 8
implică, între altele, eforturi pentru scăderea mortalității nou-născuților, și a mortalității infantile, în general, dezvoltarea armonioasă a copiilor, profilaxia și tratamentul bolilor endemice și profesionale[4].

În privința celei de-a doua categorii de măsuri referitoare la *asigurarea igienei publice* 9
statul are obligația de a îmbunătăți igiena mediului și igiena industrială, în general, deoarece asigurarea unui mediu sănătos are o legătură directă cu sănătatea oamenilor.

Deși aceste măsuri nu sunt enumerate expres în art. 34, prin interpretarea dispozițiilor 10
art. 20 alin. (1) din Constituție, deoarece se dă prioritate prevederilor documentelor internaționale în domeniul drepturilor omului, se vor reglementa pe plan național, **obligațiile pozitive** complexe a statului în privința celor două categorii de măsuri referitoare la asigurarea sănătății publice și a igienei publice. În strânsă legătură cu dreptul la ocrotirea sănătății, statul trebuie să adopte și măsuri de ocrotire a **dreptului la un mediu sănătos**, dar și măsuri prin care se urmărește educarea și consultarea în ceea ce privește ameliorarea sănătății, dezvoltarea simțului responsabilității individuale față de sănătate[5].

Dreptul la ocrotirea sănătății este garantat de art. 34 alin (1) din Constituție, fiind apoi 11
receptat în dispozițiilor art. 58 alin. (1) și art. 61 alin. (1) C.civ.; în conținutul celor două articole ale Codului civil, dreptul la sănătate este abordat alături de dreptul la viață, la

---

[1] *B. Selejan-Guțan*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 319.

[2] *I. Diaconu*, op. cit., p. 157.

[3] *Gh. Iancu*, Drept constituțional și instituții politice, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 272.

[4] *Gh. Iancu, M.E. Iancu*, Unele aspecte referitoare la dreptul fundamental la sănătate, în Drepturile Omului nr. 1/2015, p. 22.

[5] *B. Selejan-Guțan*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României..., op. cit., p. 319.

integritate fizică și psihică, ce sunt recunoscute și garantate în mod egal. Faptul că aceste drepturi se află într-o legătură intrinsecă este evident, căci dreptul la viață este premisa existenței celorlalte drepturi, iar cel la integritate fizică și psihică presupune și existența și păstrarea unei bune stări de sănătate. Atingerile aduse dreptului la integritate fizică și psihică, afectează și sănătatea persoanei respective; de fapt, în documentele internaționale în materia drepturilor omului, dreptul la integritate fizică și psihică este abordat ca fiind un *drept civil*, iar dreptul la sănătate este abordat ca fiind un *drept social-economic*, pentru că accentul cade pe obligațiile statului în materia protecției sănătății și igienei publice.

12 Codul civil dispune în art. 252 că orice persoană fizică are dreptul la ocrotirea valorilor intrinseci ființei umane, între care sănătatea și integritatea fizică și psihică, iar art. 253 detaliază mijloacele juridice de apărare a acestor valori. Persoana prejudiciată, a cărui stare de sănătate a fost vătămată, poate cere despăgubiri sau, după caz, o reparație patrimonială pentru prejudiciul, chiar nepatrimonial, ce i-a fost cauzat – conform art. 253 alin. (4) C.civ. Legiuitorul civil completează posibilitățile juridice de apărare a sănătății și integrității unei persoane prin prevederile art. 1387 alin. (1) C.civ., care se referă la repararea prejudiciilor materiale suferite de o persoană căruia i s-a vătămat sănătatea sau integritatea corporală prin pierderea sau diminuarea capacității de muncă, iar art. 1381 alin. (1) C.civ. se referă la situația în care vătămarea integrității corporale sau a sănătății determină o restrângere a posibilităților de viață familială și socială, iar victima poate cere despăgubiri pentru repararea acestui prejudiciu nepatrimonial. În deplin acord cu dispozițiile Codului civil, art. 642 din Legea nr. 95/2006, republicată, definește „malpraxisul", și anume: *eroarea profesională săvârșită în exercitarea actului medical sau medico-farmaceutic, generatoare de prejudicii asupra pacientului și implicând răspunderea civilă a personalului medical și a furnizorului de servicii medicale, sanitare și farmaceutice.* Răspunderea sa este angajată în cazul prejudiciilor cauzate din eroare, neglijență, imprudență sau cunoștințe medicale insuficiente.

13 În concluzie, legislația civilă transpune principiul constituțional al garantării ocrotirii sănătății, deoarece aceasta face parte din valorile intrinseci ființei umane, iar, din perspectivă socială, autoritățile statului au obligația să organizeze infrastructura socială și medicală de natură să asigure sănătatea fizică și psihică a oricărei persoane, fără discriminări.

§2. Statul are obligația să organizeze asistența socială și sistemul de asigurări sociale pentru boală, accidente, maternitate și recuperare, precum și să adopte alte măsuri de protecție a sănătății fizice și mentale a persoanei

14 Constituția impune legiuitorului obligația adoptării de legi speciale pentru organizarea asistenței medicale și a sistemului de **asigurări sociale pentru boală, accidente, maternitate și recuperare,** precum și alte măsuri de protecție a sănătății fizice și mentale a persoanei. De asemenea, în vederea asigurării calității serviciilor medicale, legiuitorul are obligația de a reglementa controlul exercitării profesiilor medicale și a activităților paramedicale[1)].

15 La nivel teoretic, legislația adoptată în ultimii ani a realizat armonizarea cu aceste cerințe constituționale și cu cele ale principalelor instrumente internaționale în materie.

[1)] *B. Selejan-Guțan*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României..., op. cit., p. 319.

Preocupările comunității internaționale în privința organizării și funcționării serviciilor medicale s-au reflectat și în adoptarea sub auspiciile Oficiului regional pentru Europa al OMS, la 30 martie 1994, a unui așa-numit *„Cod al pacienților"* în care s-au stabilit principiile și strategia în domeniu, denumite *„drepturile pacienților"* și a căror respectare trebuie să devină o îndatorire pentru toți cei care lucrează în sistemul sanitar, fie de stat sau privat, deci de către toți furnizorii de servicii medicale bolnavilor din toate statele care aderă la o Europă Unită[1]. 16

Prevederile acestui Cod al pacienților au fost în mare parte preluate de Legea drepturilor pacientului nr. 46/2003[2], ce stabilește principiul conform căruia drepturile pacientului trebuie să fie astfel concepute, încât în relația bolnav-medic să se respecte atât demnitatea celui îngrijit, cât și a celui care-l îngrijește, deoarece între ei nu există o relație de subordonare, ci o egalitate în drepturi și responsabilități[3]. 17

Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificări și completări[4], constituie un adevărat „cod" al sănătății publice, cu peste 850 de articole în care sunt definite și precizate obligațiile constituționale și legale ale statului pentru garantarea dreptului prevăzut de art. 34 din Constituției. Potrivit art. 2 al acestei legi, asistența de sănătate publică reprezintă efortul organizat al societății în vederea protejării și promovării sănătății populației. Asistența de sănătate publică se realizează prin ansamblul măsurilor politico-legislative, al programelor și strategiilor adresate determinanților stării de sănătate, precum și prin organizarea instituțiilor pentru furnizarea tuturor serviciilor necesare. Scopul asistenței de sănătate publică îl constituie promovarea sănătății, prevenirea îmbolnăvirilor și îmbunătățirea calității vieții[5]. 18

Art. 4 alin. (1) lit. a) din lege, *definește sănătatea publică*, ca fiind starea de sănătate a populației în raport cu determinanții acesteia: socio-economici, biologici, de mediu, de stil de viață. Protecția sănătății publice constituie o obligație a autorităților administrației publice centrale și locale, precum și a persoanelor fizice și juridice (art. 3 din lege). 19

În continuare, legea precizează *funcțiile principale și domeniile de intervenție ale asistenței de sănătate publică*, detaliind și obligațiile angajatorilor din acest punct de vedere: astfel, orice persoană fizică sau juridică având calitatea de *angajator* este obligată să asigure fondurile și condițiile necesare pentru efectuarea controlului medical periodic, conform normelor de sănătate publică și securitate în muncă; aplicarea măsurilor de igienă, dezinfecție, dezinsecție și deratizare periodică, vaccinarea și profilaxia specifică impusă de riscurile de la locul de muncă. De asemenea, cetățenii români și orice altă persoană aflată pe teritoriul României, precum și unitățile și agenții economici au obligația să se supună măsurilor de prevenire și combatere a bolilor transmisibile, să respecte întocmai normele de igienă și sănătate publică, să ofere informațiile solicitate și să aplice măsurile 20

---

[1] *O. Popescu*, Dreptul fundamental la sănătate, în Drepturile omului nr. 2/2003, p. 38.

[2] Legea drepturilor pacientului nr. 46/2003 (M.Of. nr. 51 din 29 ianuarie 2003), pusă în aplicare prin Normele de aplicare aprobate prin Ordinul ministrului sănătății nr. 386/2004 și completate prin Ordinul nr. 673/2015 în vigoare în 2 iunie 2015.

[3] *O. Popescu*, op. cit., p. 39.

[4] Legea nr. 95/2006, republicată (M.Of. nr. 652 din 28 august 2015).

[5] *B. Selejan-Guțan*, Comentariul art. 34 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României..., op. cit., p. 320.

stabilite privind instituirea condițiilor pentru prevenirea îmbolnăvirilor și pentru promovarea sănătății individului și a populației[1].

1 Tema sănătății publice este de mare actualitate în contextul crizei economice globale, care afectează, inevitabil, și resursele financiare destinate sistemelor de sănătate, iar în țara noastră a fost adoptată *Strategia Națională de Sănătate 2014-2020*, care își propune obiective de reformă, de exemplu să dezvolte noi servicii, precum cele comunitare de sănătate, mai bine conectate la nevoile grupurilor vulnerabile și dezavantajate pe domeniile esențiale pentru sănătatea publică, să întărească rolul altor servicii precum cele de medicină primară, de ambulatoriu, a îngrijirilor pentru persoanele vârstnice[2].

22 În legătură cu *obligația pozitivă* a statelor de a asigura realizarea efectivă a dreptului la sănătate, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod constant în sensul că statele nu pot invoca pretextul lipsei de resurse pentru a nu onora o datorie ce are la bază o hotărâre judecătorească prin care se proteja tocmai dreptul de a avea acces la tratament medical gratuit; instanța de la Strasbourg a mai apreciat că, în virtutea legislației naționale relevante (Legea nr. 189/2000), reclamantul avea dreptul de acces prioritar și gratuit la îngrijiri și medicamente pentru boala de care suferea[3].

23 Mai mult, statele părți sunt obligate să adopte măsuri prin care să reglementeze respectarea integrității fizice a pacienților, protejarea lor de consecințele grave pe care le pot presupune intervențiile medicale; de aceea, medicii trebuie să-și pună întrebări cu privire la consecințele previzibile ale intervenției medicale și să-i informeze pe pacienți despre riscurile acestor intervenții, astfel încât ei să-și dea consimțământul în cunoștință de cauză. În cazul vătămării integrității corporale prin intervenția medicală respectivă, pacientul trebuie să primească o despăgubire corespunzătoare, plătită în termen rezonabil[4].

24 Dreptul la sănătate este reglementat și dintr-o perspectivă europeană, în sensul că, Directiva UE 24/2011 privind aplicarea drepturilor pacienților în cadrul asistenței medicale transfrontaliere, (pe care statele membre aveau obligația să o transpună până la data de

---

[1] Ibidem.

[2] *M. Ciocan*, Sănătatea o problemă a drepturilor omului, în Drepturile omului nr. 3/2014, p. 40.

[3] Cauza *Ștefan Panaitescu c. României*, din 10 aprilie 2012, în care reclamantul, bolnav de cancer, s-a adresat în mai 2005 Institutului Oncologic din Cluj Napoca și casei de asigurări de sănătate locale, să îi ofere gratuit medicamentele foarte scumpe necesare tratamentului. Având în vedere refuzul acestor autorități de a-i acorda accesul gratuit la medicamentele de care avea nevoie, reclamantul a introdus o acțiune în fața instanțelor naționale, în noiembrie 2005, iar acestea i-au admis cererea. Autoritățile sanitare au încercat să se opună executării hotărârii, iar bolnavul s-a adresat CEDO. Pentru că a decedat în cursul procesului, care a fost continuat de către fiul său, CEDO a concluzionat că România a încălcat dreptul la viață al reclamantului, dat fiind că acesta nu a putut să urmeze gratuit tratamentul corect, deși se afla într-un stadiu avansat al bolii – (*http://jurispridentacedo.com*).

[4] Cauza *Elvira Codarcea c. României*, din 2 iunie 2009, în care reclamanta, în urma unor intervenții chirurgicale de natură plastică la față, a rămas cu o pareză facială pe partea dreaptă; încercările reclamantei de executare silită a creanței sale constatată printr-o hotărâre judecătorească definitivă, nu au avut succes, iar procesul prin care a solicitat despăgubiri pentru malpraxis a durat peste 9 ani. Curtea a constatat că reclamantei i s-a încălcat dreptul de a primi despăgubiri pentru prejudiciul suferit, iar durata procesului în fața instanțelor naționale a fost excesivă, adică peste 9 ani, astfel încât a obligat România să-i plătească 20.000 de euro pentru prejudiciul suferit (*www.avocatnet.ro*).

25 octombrie 2013), clarifică drepturile pacienţilor în ceea ce priveşte rambursarea costurilor asistenţei medicale primite într-un alt stat membru. Astfel, conform art. 1 alin. (1) din Directivă sunt stabilite norme pentru facilitarea accesului la asistenţă medicală transfrontalieră sigură şi de înaltă calitate între statele membre, iar asistenţa medicală este definită ca fiind: *„asigurarea unor servicii de sănătate furnizate pacienţilor de către cadrele medicale pentru evaluarea, menţinerea sau refacerea stării or de sănătate, inclusiv prescrierea, eliberarea şi furnizarea de medicamente şi dispozitive medicale"* [art. 3 lit. a)]. Comisia Europeană întocmeşte un raport la fiecare trei ani privind aplicarea acestei directive, pe care îl înaintează Parlamentului European şi Consiliului European, ce are în vedere, în special, informaţii privind fluxurile de pacienţi, dimensiunile financiare ale mobilităţii pacienţilor, precum şi evaluarea sistemelor şi practicilor instituite în statele membre pentru implementarea acestei directive[1)].

Aceste prevederi trebuie corelate cu drepturile fundamentale la informare, la integritate fizică şi psihică, la protecţia vieţii intime, familiale şi private, la inviolabilitatea domiciliului, precum şi cu dreptul la protecţia datelor cu caracter personal, în contextul în care este interzis accesul publicului la datele referitoare la starea de sănătate a oricărei persoane. Toate aceste drepturi trebuie să fie corelate cu principiul constituţional al *egalităţii* tuturor persoanelor, inclusiv în ceea ce priveşte accesul la sistemul public de sănătate. 25

Art. 35. Dreptul la mediu sănătos

(1) Statul recunoaşte dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos şi echilibrat ecologic.

(2) Statul asigură cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept.

(3) Persoanele fizice şi juridice au îndatorirea de a proteja şi a ameliora mediul înconjurător.

Lucrări de referinţă: *D. Anghel*, Răspunderea juridică privitoare la protecţia mediului. Privire specială asupra răspunderii juridice, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010, p. 9-26; *M. Duţu, A. Duţu*, Dreptul mediului, Ed. C. H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 50-58 şi 141-148; *Gh. Iancu*, Drepturile fundamentale şi protecţia mediului, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 180-187; *E. Lupan*, Tratat de dreptul protecţiei mediului, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 28-50; *D. Marinescu*, Tratat de dreptul mediului, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010, p. 29-39; *B. Selejan-Guţan*, Comentariul art. 35 din Constituţie, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 325-329.

Studii de specialitate: *O. Bălăceanu, M. Hanting*, Dreptul la un mediu sănătos şi echilibrat (I), în Curierul Judiciar nr. 11/2010; *M. Duţu*, Despre necesitatea recunoaşterii şi semnificaţiile dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos, Dreptul nr. 9-12/1990; *M. Duţu*, Reglementări şi mecanisme juridice comunitare privind garantarea dreptului la un mediu sănătos şi echilibrat ecologic, în Revista Română de Drept Comunitar nr. 2/2003; *M. Duţu*, Recunoaşterea şi garantarea dreptului fundamental la mediu în România, în Dreptul nr. 6/2004; *M. Duţu*, Dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos şi echilibrat din punct de vedere ecologic, în Drepturile Omului nr. 1/1992; *M. Diaconu*, Dreptul la mediu sănătos în constituţiile unor ţări ale Uniunii Europene, în Ştiinţe Juridice nr. 4/2006; *I. Dragomir, G.A. Dragomir*, Dreptul la un mediu sănătos ca principiu general al dreptului comunitar, în Revista de Drept Public nr. 3/2006; *A.I. Duşcă*, Precizări ale Curţii de Justiţie a Uniunii Europene referitoare la dreptul omului la un mediu sănătos, în Pandectele Române nr. 10/2011; *E. Lupan*, Dreptul la un mediu nepoluant, în Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Iurisprudentia nr. 1993; *E. Lupan*, Din nou

[1)] (*http://eur-lex.europa.eu*) – Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

despre dreptul la un mediu sănătos, în Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Iurisprudentia nr. 1-2/1995; *E. Lupan*, Dreptul la mediu sănătos în legislația românească, în Curierul judiciar nr. 3-4/2003; *Gh. Iancu, Gh. Glăvan*, Noile drepturi fundamentale. Dreptul la un mediu sănătos, în Analele Universităţi Bucureşti, Seria Drept nr. 2/2004; *L. Mocanu, O. Mastacan*, Constituționalizarea dreptului la un mediu sănătos în România, în Studii de Drept Românesc nr. 3/2009; *A.D. Solomon*, Protecția mediului în reglementări interne. Principii generale, în Drepturile omului nr. 1/2009; *A. Nedelcu, O. Surdescu*, Reflecții cu privire la constituționalizarea dreptului la un mediu sănătos în Uniunea Europeană, în Sfera Politicii nr. 149 (iulie 2010); *B. Selejan-Guțan*, Dreptul la un mediu sănătos în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în Acta Universitatis Lucian Blaga, Seria Iurisprudentia nr. 1-2/2006; *P. Truşcă, A. Trandafir*, Dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos în jurisprudența CEDO, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 1/2009.

Corelații legislative: O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului (M.Of. nr. 1196 din 30 decembrie 2005); Legea nr. 24/2007 privind reglementarea şi administrarea spaţiilor verzi din intravilanul localităţilor, republicată (M.Of. nr. 764 din 10 noiembrie 2009); Legea protecției mediului nr. 137/1995, republicată (M.Of. nr. 70 din 17 februarie 2000); Legea apelor nr. 107/1996 (M.Of. nr. 244 din 8 octombrie 1996); Legea vânătorii şi a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006 (M.Of. nr. 944 din 22 noiembrie 2006); O.U.G. nr. 152/2005 privind acordarea unui sprijin direct al statului producătorilor agricoli care deţin şi/sau exploatează plantaţii viticole cu soiuri nobile (M.Of. nr. 848 din 20 septembrie 2005); O.U.G. nr. 23/2008 privind pescuitul şi acvacultura (M.Of. nr. 180 din 10 martie 2008); Legea nr. 104/2011 privind calitatea aerului înconjurător (M.Of. nr. 452 din 28 iunie 2011); art. 37 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Realizarea unei legături logice între art. 41 alin. (6) şi art. 134 alin. (2) lit. e) din textul Constituției votat de Adunarea Constituantă în 1991 şi consacrarea constituțională în 2003 a dreptului la mediu sănătos 442
§2. Conținutul dreptului la mediu sănătos 446
§3. Îndatorirea generală de protejare şi ameliorare a mediului înconjurător 447

§1. Realizarea unei legături logice între art. 41 alin. (6) şi art. 134 alin. (2) lit. e) din textul Constituției votat de Adunarea Constituantă în 1991 şi consacrarea constituțională în 2003 a dreptului la mediu sănătos

1 Adunarea Constituantă aleasă în 1990 nu a conturat în Tezele ce i-au fost prezentate pentru proiectul de Constituție un drept special la mediu sănătos. Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție a inclus în tezele pentru Titlul II al acestuia, consacrat drepturilor, libertăților şi îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, competența Parlamentului de a stabili prin lege „măsuri pentru asigurarea unui mediu înconjurător echilibrat ecologic şi dezvoltarea localităților într-o concepție urbanistică modernă"[1].

2 În primul rând, formularea de Teze lăsa să se înțeleagă că Parlamentului îi era rezervată o obligație imperativă de a stabili prin lege măsuri pentru protecția şi asigurarea unui mediu înconjurător şi echilibrat ecologic. În al doilea rând, reglementarea problematicii mediului înconjurător era rezervată exclusiv legii, ceea ce arată importanța acordată politicilor publice în acest domeniu. În al treilea rând, în concepția Comisiei pentru elaborarea

[1] A se vedea Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 194.

proiectului de Constituție, asigurarea unui mediu înconjurător echilibrat ecologic era legată de dezvoltarea urbanistică a localităților. Era lăsată la latitudinea forului legislativ stabilirea unei concepții moderne în privința protecției mediului înconjurător. Desigur, tezele nu făceau trimitere la sarcini pentru Guvern în acest sens, dar se înțelege că era datoria Guvernului să stabilească proiectul unei astfel de strategii, pe care Parlamentul urma să o legifereze.

Textul Constituției adoptat de Adunarea Constituantă a rezervat proprietarului, în 3
cadrul reglementării dreptului de proprietate, obligația specială de respectare a sarcinilor privind protecția mediului[1]. Totodată, Legiuitorul constituant a stabilit prin art. 134 alin. (2) lit. e) în sarcina statului, obligația de rang constituțional de refacere și ocrotire a mediului înconjurător, precum și de menținere a echilibrului ecologic.

Dispozițiile constituționale menționate aveau menirea de a contura o linie generală 4
de conduită a proprietarului, indiferent de forma de proprietate și de natura bunului care forma obiectul proprietății, de folosire a bunului respectiv, astfel încât proprietarul bunului să protejeze mediul înconjurător și să asigure menținerea unui echilibru ecologic, în beneficiul general al societății și, desigur, al fiecărui cetățean. În aceeași concepție a Legiuitorului constituant este inclusă și obligația statului de exploatare a resurselor naturale, în concordanță cu interesul național, resursele naturale făcând parte din mediu. În dezbaterile Constituantei nu s-a precizat noțiunea de mediu, dar este îndeobște cunoscut că această noțiune acoperă, așa cum s-a menționat în doctrină, o mare varietate de elemente, începând cu apa, aerul, pământul, flora, fauna și continuând cu sănătatea oamenilor și a animalelor, și că acest ansamblu trebuie protejat în cadrul global al dezvoltării durabile[2]. Se poate conchide că Adunarea Constituantă din 1991 a optat pentru o reglementare constituțională-cadru a protejării și refacerii mediului înconjurător, pe fondul tensionat ideologic al incriminării Guvernantului socialist că nu făcuse din protecția mediului un obiectiv strategic al dezvoltării economice și sociale a țării.

Privită din perspectiva împlinirii a trei decenii de la schimbarea regimului politic în 5
decembrie 1989, această acuză este complet nejustificată, îndeosebi, dacă o raportăm la atitudinea pasivă actuală a autorităților statale față de afectarea gravă a mediului în numeroase zone ale României[3].

---

[1] Art. 41 alin. (6) din Constituție prevedea, între altele, că dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului.

[2] A se vedea *A. Nedelcu, O. Surdescu*, Reflecții cu privire la constituționalizarea dreptului la un mediu sănătos în Uniunea Europeană, în Sfera Politicii nr. 149/2010. O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului prevede că acesta reprezintă ansamblul de condiții și elemente naturale ale Terrei, și anume: aerul, apa, solul, subsolul, aspectele caracteristice ale peisajului, toate straturile atmosferice, toate materiile organice și anorganice, precum și ființele vii, sistemele naturale în interacțiune, cuprinzând elementele enumerate, inclusiv unele valori materiale și spirituale, calitatea vieții și condițiile care pot influența bunăstarea și sănătatea omului. Încă de la debutul guvernării socialiste s-a adoptat în consens cu interesul național un cadru legislativ pentru ocrotirea naturii și a mediului înconjurător, perfecționat pe parcurs (a se vedea, pentru detalii, *M. Duțu, A. Duțu*, Dreptul mediului, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 50-52). Problematica juridică a mediului înconjurător a făcut obiectul unei constante analize doctrinare, racordate la reglementările internaționale în materie (a se vedea *M. Duțu, A. Duțu*, op. cit., p. 568-570).

[3] O excelentă panoramă a legislației românești din perioada Evului Mediu până în prezent, este făcută de o cercetătoare asiduă a dreptului mediului (a se vedea *D. Marinescu*, Tratat de dreptul

În cadrul negocierilor politice între partidele parlamentare în vederea revizuirii Constituției, Partidul Național Liberal a propus înscrierea în Legea fundamentală a unor noi drepturi ale omului, între care și dreptul la un mediu sănătos[1)].

Propunerea PNL a fost însușită și susținută ca un articol nou de UDMR în următoarea formulare: „Statul este obligat să ia măsuri pentru asigurarea dreptului persoanelor la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic". Propunerea nu a întrunit însă susținerea a 2/3 din numărul parlamentarilor[2)] și, ca atare, nu a fost inclusă în protocolul încheiat de partidele parlamentare. Cu toate acestea, propunerea legislativă de revizuire a Constituției a prevăzut includerea după art. 46 a unui articol nou (art. 46[1]) consacrat ocrotirii mediului înconjurător având următorul cuprins: „Statul și autoritățile publice sunt obligate să ia măsuri pentru ocrotirea și refacerea mediului înconjurător, precum și pentru menținerea echilibrului ecologic".

Se poate observa cu ușurință că amendamentul propus nu viza un drept subiectiv, ci o obligație constituțională pentru stat și autoritățile sale publice, reglementată deja în art. 134 alin. (2) lit. e) din textul Constituției aprobat în 1991. În controlul de constituționalitate exercitat asupra propunerii legislative, Curtea Constituțională a infirmat un astfel de procedeu de transfer, reținând că acesta este contrar logicii sistematizării materialului normativ[3)]. În consecință, Curtea a considerat că este necesar să se insereze la capitolul II al titlului II din Constituție dreptul omului la un mediu sănătos, cu obligația corelativă a tuturor de a contribui la ocrotirea și refacerea mediului înconjurător, pe această cale legitimându-se acțiunea legiuitorului de a stabili sancțiuni pentru poluarea mediului înconjurător[4)].

În cadrul dezbaterilor din Camera Deputaților, grupul parlamentar al UDMR, stimulat, poate, și de recomandarea instanței de contencios constituțional, și-a reiterat amendamentul referitor la consacrarea constituțională a dreptului cetățenilor la un mediu sănătos, respins anterior de Comisia de elaborare a propunerii legislative de revizuire a Constituției[5)]. În susținerea acestui amendament s-a precizat că „odată cu globalizarea crizei ecologice, protecția mediului nu mai este doar un scop în sine, ci ea trebuie să răspundă mai ales unor nevoi sociale, ceea ce forțează o nouă viziune, chiar și asupra dreptului constituțional.

---

mediului, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 29-39). În timpul regimului politic socialist, statul a adoptat o legislație modernă și responsabilă pentru protecția mediului înconjurător, a întreprins o intensă activitate de educație civică și publicistică pentru formarea unei atitudini generale și a unui comportament social în consens cu cerințele menținerii mediului înconjurător la parametrii unei vieți sănătoase și al răspunderii poluantului pentru poluarea solului, apelor și a aerului.

[1)] A se vedea *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, Cum s-a revizuit Constituția României. Procesul de revizuire a Constituției din 1991, Ed. Pământul, Pitești, 2005, p. 37.

[2)] Idem, p. 45.

[3)] Decizia Curții Constituționale nr. 148/2003 (M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003).

[4)] Idem.

[5)] Amendamentul propus de grupul parlamentar al UDMR ca un articol nou (art. 33) avea următorul cuprins: „Dreptul la mediu sănătos și echilibrat ecologic. (1) Statul recunoaște și asigură dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic. (2) Statul este obligat să asigure cadrul legislativ necesar și adecvat pentru exercitarea acestui drept. (3) Persoanele fizice și juridice au îndatorirea de a proteja și ameliora mediul înconjurător" (a se vedea *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, op. cit., p. 213).

În această nouă viziune, dreptul constituţional la un mediu sănătos şi echilibrat ecologic trebuie să fie legat de drepturile fundamentale, pentru că el este un asemenea drept, un drept nou, reflectat în foarte multe constituţii moderne..."[1]. Amendamentul a fost acceptat prin vot de Camera Deputaţilor, cu unele reformulări redacţionale ale primelor două alineate[2].

În final, Legea de revizuire a Constituţiei României nr. 429/2003 a consacrat dreptul 10
la mediu sănătos ca un drept constituţional de sine stătător „recunoscut de stat" oricărei persoane. Sintagma „recunoscut de stat" din cuprinsul art. 35 alin. (1) din Constituţie, este în opinia noastră, nepotrivită sensului pe care Adunarea Constituantă îl dă conţinutului normativ al dreptului la mediu sănătos şi, mai ales, art. 135 alin. (2) lit. e) care stabileşte în sarcina statului obligaţia constituţională de a asigura refacerea şi ocrotirea mediului înconjurător, precum şi menţinerea echilibrului ecologic.

Etimologic, a recunoaşte un drept, înseamnă a admite sau a accepta că acesta există, a 11
îngădui, a încuviinţa exercitarea unui drept, fără vreo altă obligaţie corelativă. A recunoaşte un drept înseamnă şi a-l concede, a permite, a da voie cuiva să-l exercite, or Adunarea Constituantă, inclusiv, Parlamentul, cu prilejul revizuirii Constituţiei în 2003, au avut în vedere stabilirea unor obligaţii concrete în sarcina statului, în ceea ce priveşte apărarea şi păstrarea mediului înconjurător echilibrat ecologic. Mult mai potrivită ar fi fost expresia „statul garantează dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos şi echilibrat ecologic."[3]

Obligaţiile proprietarului prevăzute în art. 41 alin. (6) din Legea fundamentală adoptată 12
în 1991, renumerotat, ca urmare a republicării Constituţiei, ca art. 44 alin. (7), precum şi cele ale statului, stipulate în art. 134 alin. (2) lit. e), renumerotat în 2003 ca art. 135 alin. (2) lit. e), s-au păstrat neschimbate. Deşi art. 35 din Constituţie are o fizionomie proprie, legăturile structurale între cele trei texte constituţionale s-au păstrat, datorită rolurilor comune ale titularilor dreptului constituţional, ca atare, şi obligaţiilor ce incumbă acestora ca proprietari de bunuri utilizate în incidenţă cu mediul înconjurător.

Dispoziţiile constituţionale în vigoare, incidente protecţiei mediului înconjurător, sunt 13
în deplină concordanţă cu exigenţele constituţionale privind garantarea de către stat a unui drept cetăţenesc la mediu sănătos şi echilibrat ecologic, precum şi cu asumarea de către stat a unor sarcini concrete pentru protejarea şi menţinerea mediului înconjurător, potrivit cerinţelor şi standardelor convenite prin acordul statelor în acest domeniu[4]. Ne referim la dreptul la un mediu sănătos, ca la un drept fundamental cu valoare universală[5]. Un astfel

---

[1] *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, op. cit., p. 213-214.

[2] Idem, p. 215. A se vedea şi *C. Ionescu*, Constituţia României. Legea de revizuire comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 53.

[3] În doctrină s-a precizat că formularea „statul recunoaşte reflectă nu atât persistenţa unei viziuni paternaliste, cât, mai ales, realitatea că în prezent, consacrarea şi garantarea dreptului la mediu se înfăptuiesc mai ales în şi cu participarea autorităţii statale" (a se vedea *M. Duţu, A. Duţu*, op. cit., p. 142).

[4] În literatura de specialitate s-a menţionat că textul constituţional cuprins în art. 35 consacră deopotrivă dreptul oricărei persoane la un mediu sănătos şi echilibrat ecologic şi îndatorirea oricărei persoane fizice şi juridice de a proteja şi ameliora mediul, acesta din urmă având un caracter corelativ primului (a se vedea *M. Duţu, A. Duţu*, op. cit., p. 142).

[5] A se vedea şi *E. Lupan*, Tratat de dreptul protecţiei mediului, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 28.

de drept are vocația de a fi consacrat și garantat printr-o normă de rang constituțional, ceea ce nu împiedică Parlamentul să-i dezvolte conținutul prin lege specială. Legiuitorul român este atașat principiilor cuprinse în Declarația asupra mediului înconjurător, adoptată în 1972 în cadrul Conferinței Mondiale a Națiunilor Unite de la Stockholm, precum și în alte documente internaționale în materie.

4 Titularul dreptului subiectiv la mediu sănătos poate fi orice persoană fizică rezidentă, într-un fel sau altul, pe teritoriul statului român. Orice persoană are vocația să-și exercite acest drept și să profite/beneficieze de el, fie individual fie într-o colectivitate structurată organizatoric și funcțional. Din această perspectivă, dreptul la mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic, presupune obligația oricăror alte persoane, inclusiv a statului, de a nu îngrădi sau împiedica exercitarea dreptului respectiv. Se poate afirma, în acest sens, că afectarea în orice fel a mediului înconjurător aduce atingere dreptului oricărei persoane la mediu sănătos. Și persoanele juridice sunt egal îndreptățite să invoce acest drept constituțional. Într-un sens general, și statul este un titular al dreptului la mediu sănătos, întrucât este îndreptățit să beneficieze de avantajele unui mediu ecologic nu ca autoritate de sine stătătoare și pentru sine, ci ca responsabil pentru sănătatea și calității vieții viitoarelor generații care vor popula spațiul statal al României. Statul român are o triplă poziție, un triplu rol în ceea ce privește dreptul la mediu sănătos:

a) ca proprietar de terenuri, are obligația de a le întreține astfel încât să nu afecteze mediul înconjurător;

b) ca autoritate legiuitoare, are îndatorirea de a asigura cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept;

c) ca reprezentant al societății, este responsabil direct pentru ocrotirea și menținerea mediului înconjurător echilibrat ecologic de care să se bucure generațiile viitoare.

§2. Conținutul dreptului la mediu sănătos

15 Atunci când ne referim la conținutul dreptului la mediu sănătos avem în vedere drepturile subiective ale titularului acestuia și obligațiile corelative ce incumbă, într-o manieră generală și impersonală, altor subiecte de drept aflate în raporturi de interdependență cu titularul dreptului, ca atare. Dreptul la mediu sănătos presupune, pentru titularul acestuia, și obligația de a-l proteja, la rândul său. Cât privește dreptul subiectiv la mediu sănătos, Constituția nu conține niciun indiciu concret. Este sarcina Parlamentului ca unică autoritate legiuitoare a țării, să stabilească și să asigure cadrul legislativ de exercitare a acestui drept.

16 Parlamentul are o libertate deplină de legiferare. Termenul „asigură" din cuprinsul art. 35 alin. (2) are o dublă semnificație: de stabilire propriu-zisă a conținutului dreptului și de reglementare concretă a cadrului (mai extins sau mai restrâns) de exercitare a acestuia. Potrivit art. 53 din Constituție, Parlamentul este îndreptățit, totodată, să restrângă exercițiul dreptului la mediu sănătos. Tot astfel, formularea din art. 35 alin. (1), referitoare la „mediul înconjurător sănătos și echilibrat ecologic" este, așa cum s-a precizat în literatura de specialitate, dificil de stabilit[1]. „Sănătatea" mediului înconjurător și echilibrul său ecologic sunt termeni relativi și se apreciază de la caz la caz, în funcție de condiții și factori de natură tehnică.

---

[1] A se vedea *M. Diaconu*, Dreptul la mediu sănătos în constituțiile unor țări ale Uniunii Europene, în Revista de Științe Juridice nr. 4/2006, p. 97.

Textul constituţional stabileşte obligaţia statului de a asigura cadrul legislativ necesar exercitării dreptului la mediu sănătos, aceasta însemnând nu numai legiferarea ca atare, ci şi asigurarea condiţiilor pentru punerea în executarea a normelor juridice primare adoptate de forul legislativ. 17

Potrivit art. 5 din O.U.G. nr. 195/2005, statul recunoaşte oricărei persoane dreptul la un mediu sănătos şi echilibrat ecologic, garantând în acest scop: 18

a) accesul la informaţia privind mediul, cu respectarea condiţiilor de confidenţialitate prevăzute în legislaţia în vigoare;

b) dreptul de asociere în organizaţii pentru protecţia mediului;

c) dreptul de a fi consultat în procesul de luare a deciziilor privind dezvoltarea politicii şi legislaţiei de mediu, emiterea actelor de reglementare în domeniu, elaborarea planurilor şi programelor;

d) dreptul de a se adresa, direct sau prin intermediul organizaţiilor pentru protecţia mediului, autorităţilor administrative şi/sau judecătoreşti, sau după caz, în probleme de mediu, indiferent dacă s-a produs sau nu un prejudiciu;

e) dreptul la despăgubire pentru prejudiciul suferit.

§3. Îndatorirea generală de protejare şi ameliorare a mediului înconjurător

Este o caracteristică specială a dreptului subiectiv la mediu sănătos de a avea şi o componentă sub forma unei îndatoriri constituţionale. Art. 35 alin. (3) foloseşte termenul de îndatorire, dar nu în sensul de îndatorire fundamentală, de natura celor prevăzute în Capitolul III din Titlul II al Constituţiei, ci de obligaţie legală stabilită de legiuitorul ordinar în funcţie de particularităţile fiecărui element care intră în componenţa noţiunii de mediu, aşa cum aceasta este definită prin O.U.G. nr. 195/2005. 19

În doctrina de specialitate s-a precizat că dreptul la un mediu sănătos mai presupune obligaţia fiecărei persoane de a contribui la protejarea mediului prin prevenirea poluării, refacerea mediului poluant şi de a contribui la îmbunătăţirea condiţiilor de mediu[1]. 20

Art. 36. Dreptul de vot

(1) Cetăţenii au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniţi până în ziua alegerilor inclusiv.

(2) Nu au drept de vot debilii sau alienaţii mintal, puşi sub interdicţie, şi nici persoanele condamnate, prin hotărâre judecătorească definitivă, la pierderea drepturilor electorale.

Lucrări de referinţă: *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, Vol. I. Drepturi şi libertăţi, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2005, p. 1076-1102; *R. Chiriţă*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentarii şi explicaţii, vol. II, Ed. C.H Beck, Bucureşti, 2007, p. 391-395; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 489-490; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 174-175; *Ş. Deaconu, E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 36 din Constituţie, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 329-340; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 678-679; *Gh. Iancu*, Drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale în România, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 215-234; *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 299-303.

[1] *E. Lupan*, op. cit., p. 30.

Studii de specialitate: *V. Leca*, Dreptul de vot pentru cetățenii români care trăiesc în străinătate, în Punctul critic nr. 1/2015; *T. Toader, M. Safta*, Repere legislative și jurisprudențiale privind votul prin corespondență, Revista de Drept Constituțional nr. 1/2015.

Corelații legislative: Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente (M.Of. nr. 553 din 14 iulie 2015); Legea nr. 115/2015 pentru alegerea primarilor și consiliilor locale (M.Of. nr. 349 din 20 mai 2015); Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumul (M.Of. nr. 84 din 24 februarie 2000); Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011); Legea nr. 33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, republicată (M.Of. nr. 627 din 31 august 2012); art. 39 și art. 40 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Esența democrației constituționale este participarea poporului la guvernare 448
§2. Dreptul de vot 454
§3. „Voința poporului este baza puterii de stat" 455
§4. Dreptul de vot este un drept eminamente politic 457
§5. Cine are dreptul să exercite dreptul de vot 458

§1. Esența democrației constituționale este participarea poporului la guvernare

1 Dintotdeauna, membrii unei comunități sociale au tins sau au năzuit la un statut politic care să le confere condiții prielnice pentru a se autoguverna sau, cel puțin, pentru a participa, prin reprezentare, la procesul de guvernare. Pentru a-i convinge pe guvernanți să le recunoască o asemenea aspirație – un adevărat drept natural – oamenii au folosit fie forța armelor, fie forța spiritului și adesea au reușit. În dezvoltarea istorică a fiecărui popor pot fi identificate, astfel, diverse forme organizatorice, la început rudimentare, apoi din ce în ce mai evoluate, prin care membrii colectivității participau sau erau atrași, într-un fel sau altul, la exercitarea unor atribute de conducere.

2 Emanciparea politică a individului, văzută desigur în plan geografic și social-istoric, a marcat o treaptă superioară pe calea progresului umanității, devenind una dintre piesele de bază ale sistemului universal de valori social-umane.

3 Însăși noțiunea de democrație, în care filozofii greci din secolele V-IV î.e.n. au asimilat și concretizat, din punct de vedere politic, o asemenea năzuință, a exprimat, în polisurile grecești, forma de guvernare în care puterea era exercitată direct de către popor sau cu participarea substanțială a acestuia.

4 În ceea ce privește noțiunea de popor, trebuie precizat că aceasta trebuie înțeleasă prin raportare la un anumit cadru geografic și social-istoric. În vremurile străvechi – chiar și în statele care au constituit un sistem de guvernământ democratic – poporul constituia doar o categorie, un segment militar sau politic din totalitatea populației. În condițiile democrației sclavagiste ateniene, din categoria socio-politică de popor erau excluși metecii, adică străinii stabiliți pe teritoriul statului atenian, femeile, copiii și sclavii[1].

[1] *O. Drâmba*, Istoria culturii și civilizației, vol. I, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1984, p. 574-579. „Caracteristica adevăratului cetățean este că ia parte la funcțiunile de judecător și de magistrat" (*Aristotel*, Politica, Cultura Națională, București, 1924, p. 96). A se vedea și *R.A. Dahl*, Democrația și criticii ei, Institutul European, Iași, 2002, p. 12-14.

Fenomenul de reducere a poporului la un segment social – privit ca o categorie sociologică distinctă de nobilime – a fost preluat şi în Evul Mediu şi pus în evidenţă, îndeosebi, în „republicile burgheze", unde noua clasă socială pretinzând că este reprezentanta poporului a luptat în numele acestuia pentru a accede la putere[1]. În alte regiuni din Europa, poporul era raportat, dimpotrivă, la clasa nobiliară, acesteia recunoscându-i-se toate drepturile, în timp ce plebea, populaţia săracă sau aservită în diferite forme era lipsită de drepturile elementare ale fiinţei umane. Astfel, de pildă, în Tripartitul întocmit în 1517 de juristul maghiar Ştefan Verböczi – cod de legi aplicat şi în Transilvania – categoria de popor era raportată exclusiv la nobili, restul populaţiei care nu avea un titlu nobiliar, fiind apelată cu numele de plebe[2]. 5

Mult mai târziu, în prima fază de dezvoltare a statelor socialiste (perioada cuceririi puterii) termenului sociologic de *popor* i s-a conferit o conotaţie politică. Astfel, din categoria politică de popor au fost excluşi exponenţii claselor sociale înlăturate de pe scena politică prin fraude electorale, abuzuri administrative, forţa represivă a aparatului de stat comunist. Acestora li s-a refuzat, o vreme, accesul la drepturile electorale, dreptul de asociere în partide politice, deşi prevederi constituţionale stipulau că puterea de stat „emană de la popor şi aparţine poporului". 6

În aceste condiţii, noţiunea de popor a primit o conotaţie sociologică restrictivă: „popor muncitor", iar pe plan politic a fost instaurată dictatura proletariatului – regim politic profund nedemocratic şi antiumanist, care a negat şi încălcat drepturile naturale ale omului[3]. În ultima fază de evoluţie a societăţii socialiste, noţiunea de popor a fost extinsă practic la întreaga populaţie, dar din punct de vedere social şi politic, poporul a fost marginalizat de către structurile de partid şi de stat şi lipsit de drepturile politice, deşi Constituţia şi legislaţia electorală garantau votul universal. 7

În filozofia greacească din secolele V-IV î.e.n., strălucit reprezentată de gândirea lui Pericle, Platon, Aristotel, Demostene ş.a., puterea politică se exercita prin intermediul unor adunări ale cetăţenilor, fiecare dintre ei fiind dator să exercite această putere potrivit principiului că cetăţenii sunt datori să participe în măsură egală la rezolvarea treburilor politice ale Cetăţii[4]. 8

---

[1] A se vedea *J. Touchard*, Histoire des idées politiques, vol. I, P.U.F., Paris, 1978, p. 169-175; *N. Iorga*, Dezvoltarea aşezământurilor politice şi sociale ale Europei, vol. I, Bucureşti, 1921, *passim*.

[2] *Nomine autem, et appellatione populi, hoc in loco intellige; solummodo dominos praelatos, barones, et alios magnates, atque quoslibet nobiles; sed non ignobiles. Licet iste terminus populis; includat omnes nobiles, et ignobiles pariter; de ignobilibus tamen (qui plebis nomine intelliguntur) in hac parte nihil est at propositum* (*W. István*, Harmaskönyve, Ed. Sándor Kolosvári, Kelemen Óvári, Flanklin-Társulat, Budapest, 1897, p. 228). „Iar prin numele şi denumirea de *popor*, în acest loc, se înţeleg numai domnii prelaţi, *baroni şi alţi magnaţi, precum şi ceilalţi nobili,* dar nu nenobilii. Dar deşi acest termen de popor cuprinde deopotrivă pe *toţi nobilii* şi nenobilii, totuşi despre nenobili (care sunt arătaţi cu numele de plebe) nu este locul a trata în această parte. Iar prin denumirea de plebe se înţeleg cei nenobili" (*Ş. Pascu, V. Hanga*, Crestomaţie pentru studiul istoriei statului şi dreptului R.P.R., vol. II, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958, p. 122).

[3] A se vedea, în acest sens, şi *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat, vol. I, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 161-193.

[4] *O. Trăsnea*, Ştiinţa politică. Studiu istorico-epistemologic, Ed. Politică, Bucureşti, 1970; *V. Măgureanu*, Puterea politică, Ed. Politică, Bucureşti, 1979, p. 15-30.

9 Idealul *Secolului lui Pericle* era crearea unui sistem de guvernământ în care individul, angajat, înainte de toate, în problemele Cetății sau ale Polisului, se supunea Adunării poporului care era omnipotentă, ea luând cele mai importante hotărâri, inclusiv ostracizarea celor care se făceau vinovați de crime sau prezentau un pericol pentru polis[1]. Întreaga gândire politică a Greciei antice este axată în jurul ideii și practicii democrației. Imaginând în secolul al IV-lea î.e.n. un „Stat ideal", Aristotel, titanul filozofiei politice a lumii grecești în epoca sclavagistă, punea accentul pe capacitatea și disponibilitatea cetățenilor de a îndeplini o funcție socială conferită de Adunarea poporului, dar și de a se supune fără rezerve autorității acesteia. Edificiul statal imaginat de filozoful grec, se întemeia pe ideea că fiecare cetățean trebuie să fie succesiv guvernant și supus[2].

10 Dar, dacă gânditorii care au analizat democrația sclavagistă ateniană au excelat în formularea unor concepte teoretice devenite teme de referință chiar în epoca lor, nu este mai puțin adevărat că și la alte popoare au fost instituționalizate forme embrionare de putere sau de autoritate publică bazate pe principiul participării cetățenilor la conducerea statului. Este, astfel, semnalată la multe alte popoare antice, Adunarea poporului – organism format din oșteni (cetățeni purtând arme) și înzestrat îndeosebi cu prerogative militare.

11 După căderea Imperiului Roman de Apus, în Europa conceptul și practica democrației s-au cufundat în uitare. Treptat, doctrina constituțională a îmbrăcat într-o formă publicistică atrăgătoare o realitate frapantă: suveranitatea nu poate aparține Regelui și deci, nu poate fi exercitată exclusiv de către acesta, deoarece izvorăște de la Națiune. În consecință, Națiunea este îndreptățită să participe la exercitarea puterii politice fie prin reprezentanții ei, fie în mod direct[3].

12 Democrația reprezentativă, definită ca o democrație indirectă, în care poporul nu guvernează el însuși, ci își alege reprezentanții care să îl guverneze[4], rămâne și astăzi instrumentul preferat pentru exprimarea voinței suverane a poporului. Reprezentanții poporului se îndepărtează însă adesea de cei care i-au delegat, exercitându-și prerogativele ca o clasă de politicieni, ca un grup de elită care se pregătește în mod special pentru a ocupa funcții politice în aparatul de stat[5]. Apare, astfel, o întrebare legitimă: de cine sunt mai legați reprezentanții poporului, de partidele care i-au susținut în alegeri, sau de corpul electoral? Întrebarea are o legătură directă cu fenomenul corupției, prezent în orice stat modern, și care este întreținut nu atât de investitorul privat, cât de vârfurile oligarhiei politice recrutate în structurile reprezentative ale statului, prin intermediul unor jocuri politice și financiare la nivel local sau central[6].

---

[1] *J. Touchard*, op. cit., p. 18. „Cetățeanul este individul care poate avea în adunarea publică și la tribunal vot deliberativ, oricare ar fi de altfel statul al cărui membru este; și înțeleg prin stat o mulțime de oameni de felul acesta, care posedă tot ce-i trebuie, spre a trăi mulțumită" (*Aristotel*, op. cit., p. 98).

[2] *O. Trăsnea*, Filozofia politică, Ed. Politică, București, 1986, p. 98. „Se laudă mult talentul cuiva de a ști să se supună deopotrivă și să guverneze, și trece drept virtutea supremă a cetățeanului să știe totdeauna să guverneze și să se supună" (*Aristotel*, op. cit., p. 103).

[3] *F. Lundberg*, The Myth of Democracy, Carol Publishing Group, New York, 1989, p. 7-10.

[4] *G. Sartori*, Teoria democrației reinterpretată, Ed. Polirom, Iași, 1999, p. 118.

[5] A se vedea, în acest sens, *L. Boia*, Mitul democrației, Ed. Humanitas, București, 2003, p. 32.

[6] Idem, p. 33.

Membrii clasei politice sunt recrutați, de regulă, din același mediu social, ceea ce face să apară un model de conștiință și comportament social, mereu repetabil la noile generații de politicieni. Aceștia solicită periodic reconfirmarea legitimității lor electorale, dar între mandate, legătura lor cu cetățenii din circumscripții se estompează sau se formalizează în raporturi de reprezentare de convenienţă[1]. 13

Analizele statistice privind profilul social și profesional al membrilor Parlamentului, precum și numeroase studii sociologice pun în evidență, chiar și în state puternic dezvoltate economic și cu tradiții democratice bine consolidate, apariția unor „profesii politice", la care au acces cu prioritate componenți ai categoriilor sociale înstărite, cu educație universitară prestigioasă, cu o cultură politică transmisă, de regulă, prin legături de familie[2]. În contrast cu aceștia, parlamentarii care provin din medii sociale modeste au acces restrâns la funcții politice influente. Ar fi greu de admis că „fruntașii" clasei politice care ocupă poziții sau posturi de elită în ierarhia puterii ar renunța la anumite privilegii inerente funcțiilor pe care aceștia le ocupă și că ar decide, exclusiv în interesul poporului[3]. Din păcate, însă, nu sunt puține situațiile când guvernanții lasă cu abilitate impresia că cei care decid sunt alegătorii[4]. 14

Pentru a fi cu adevărat eficientă și legitimă, democrația reprezentativă, ca și cea participativă trebuie să devină funcționale și profitabile, dar nu clasei politice și clientelei lor legate de interese financiare și de afaceri, ci poporului. Acesta trebuie să aibă la dispoziție instrumente eficace de control cetățenesc asupra propriilor reprezentanți. De aceea, consider că **democrația trebuie înțeleasă ca putere a poporului, exercitată de popor, pentru popor și sub controlul poporului**. 15

Am susținut în lucrări anterioare că democrația este funcțională în măsura în care cerințele și așteptările cetățenilor capătă o formă normativă prin intermediul instrumentelor puterii statale. Exprimând voința suverană a poporului, acestea fac posibilă guvernabilitatea democrației[5]. Prin funcționalitatea democrației, înțelegem principiile și instrumentele de funcționare ale acesteia. De pildă, regula majorității constituie un principiu funcțional al democrației. Accesul general la guvernare este un alt principiu funcțional al democrației. 16

Democrația este legată și de egalitatea între cetățeni, precum și de libertatea de care se bucură aceștia. Un sistem politic în care în locul egalității se proclamă discriminarea și privilegiile de care beneficiază doar o parte infimă a societății, iar libertățile primare sunt îngrădite de puterea statală, nu poate fi definit ca fiind democratic. 17

Funcționalitatea democrației depinde în mare măsură și de transparența actului de guvernare, asigurată nu numai de mediile de informare – adesea legate și ele de oligarhia politică – ci în mod direct prin organizarea de întâlniri ale parlamentarilor cu alegătorii, 18

---

[1] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 362.

[2] Acest sistem de păstrare în familie a unor mandate de parlamentar și-a făcut apariția și în România, cu tendință de extindere.

[3] Această nouă diviziune socială devine tot mai evidentă și pentru clasa politică românească, interesată în conservarea și apărarea privilegiilor sale, de la indemnizații și sistemul de pensii, până la asigurarea unui confort material sporit la sediul instituțiilor publice.

[4] A se vedea *L. Boia*, op. cit., p. 134.

[5] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 363.

dezbaterea publică a unor proiecte de lege sau a altor măsuri legislative, asigurarea unor oportunități efective, pentru ca fiecare cetățean să se informeze operativ, corect și complet asupra politicilor publice inițiate de Guvern.

19 La acestea ar trebui să se adauge organizarea de referendumuri abrogative, atragerea reală a reprezentanților societății civile în compunerea unor structuri statale, dreptul societății civile de a propune programe de dezvoltare la nivel local sau sectorial, declararea reală și corectă de către demnitari a averilor proprii și a conflictelor de interese, precum și introducerea unor sancțiuni legale exemplare în cazul nerespectării acestei obligații, prezența săptămânală a membrilor Guvernului în Parlament, și îndeosebi a primului-ministru în cadrul „orei ministeriale", stabilirea unui statut al opoziției parlamentare care să-i permită critica liberă a politicii și activității tuturor departamentelor și agențiilor guvernamentale, dar în interesul celor guvernați și nu în interes propriu de partizanat politic, întocmirea rapidă și difuzarea publică a unor sinteze privind activitatea parlamentară zilnică, crearea unui canal public TV pentru redarea în direct a dezbaterilor parlamentare ș.a.[1)]

20 Nicio constituție nu poate ignora afirmarea într-o formă sau alta a dreptului poporului de participare la exercitarea puterii. În acest fel, năzuința spre autoguvernare, sau, altfel

---

[1)] De un real interes s-ar bucura, în acest sens, un drept recunoscut constituțional unui segment din populația țării (de pildă, de 100.000 de cetățeni cu drept de vot) de a propune Camerelor legislative sau Parlamentului dezbaterea unor probleme de interes social larg, cum ar fi consumul de droguri, consecințele dăunătoare ale fumatului sau consumului excesiv de alcool, programe școlare sau educative, dezvoltarea mișcării sportive, starea siturilor arheologice s.a. Astfel de dezbateri atrag interesul unor largi pături sociale. Pe această cale, s-ar putea stabili forme instituționalizate de parteneriat între cetățeni și Parlament. Includerea unui asemenea drept la o viitoare revizuire a Constituției României, ar întări, după părerea noastră, caracterul democratic al statului român. Justificarea recunoașterii acestui drept constituțional constă în faptul că într-un stat democratic, cetățenilor trebuie să li se garanteze oportunitatea de a-și face cunoscute Guvernului, ideile, opiniile și chiar voința cu privire la diferite aspecte ale dezvoltării societății. Beneficiind de surse de informare variate, având o pregătire de specialitate deosebită și un grad de cultură ridicat, cetățeanul poate fi competent pentru guvernare, la fel ca un parlamentar, de pildă. Dacă avem în vedere, deja, recunoscutul drept de petiție, aparținând oricărui cetățean, inițiativa legislativă cetățenească, precum și alte instrumente prin care poporul își face cunoscută voința sa politică, putem contura în linii generale un tablou dezirabil al unei societăți democratice reale, deși aceasta ca orice categorie politică și socială nu și-a epuizat nici pe departe conținutul și formele. Politologul american Robert Dahl atrăgea atenția că într-o democrație consolidată, Constituția ar putea fi alcătuită în așa fel încât să ofere cetățenilor posibilitatea de a trage la răspundere liderii politici pentru deciziile, faptele sau conduita lor, într-un interval de timp „acceptabil". Orice guvernant este dator să-și pună întrebarea dacă fiecare cetățean în parte și corpul electoral în întregul său sunt satisfăcute doar de drepturile constituționale privind: inițiativa legislativă cetățenească; dreptul de a alege și dreptul de a fi ales; precum și de dreptul de a fi consultat printr-un referendum național sau local asupra anumitor probleme de interes general sau comunitar. Rolul electoral al cetățeanului de a-și exprima voința în ceea ce privește recrutarea membrilor Parlamentului, corespunde condițiilor secolului al XIX-lea. A apela la votul cetățenilor din patru în patru ani, numai pentru a legitima o instituție politică, după care legătura între Guvernant și cetățean se limitează la producția legislativă a Parlamentului, este un demers păgubitor pentru o adevărată societate democratică și un preț greu de plătit de stat pentru a-și asigura un anumit grad de legitimitate. La început de mileniu se cer inventate noi forme democratice de exprimare a suveranității populare. Cetățeanul este interesat să participe sau, cel puțin să fie consultat în stabilirea unor politici publice.

spus, participarea poporului în calitate de titular al suveranităţii, la exercitarea puterii politice, a fost sancţionată de puterea constituantă, devenind un drept constituţional.

Nici în epoca contemporană referirea la noţiunea de popor, ca titular al suveranităţii – 21
pe care se bazează întreaga doctrină şi practică constituţională a democraţiei – nu are în vedere totalitatea membrilor unei comunităţi sociale, dar nici nu exclude unele clase sociale. Din punct de vedere al problematicii accesului popular la exercitarea puterii politice, prin termenul de popor se înţelege ansamblul indivizilor cărora statul le recunoaşte calitatea de cetăţeni ai acestuia, şi în această calitate, aptitudinea de a participa în anumite condiţii la diferite proceduri electorale prin care se exprimă voinţa naţională. Din acest punct de vedere, noţiunea de „popor" este circumscrisă noţiunii de „electorat" sau „corp electoral"[1]. Forma clasică de manifestare a dreptului de participare la guvernare, consacrat în toate constituţiile statelor moderne, constă în dreptul de a alege şi dreptul de a fi ales.

Dacă în comunităţile sociale antice, puţin numeroase (democraţia sclavagistă grecească), 22
era posibilă democraţia directă prin întrunirea cetăţenilor şi adoptarea în comun a unor hotărâri majore, în statele moderne, democraţia directă nu mai este posibilă în formele pe care le-a cunoscut antichitatea[2]. Ca formă de guvernământ, democraţia contemporană prezintă puţine legături cu democraţia ateniană. În primul rând, în polisurile greceşti noţiunea de popor avea un caracter restrâns.

Astăzi, a concepe democraţia fără o largă cuprindere a cetăţenilor, mijlocită prin votul 23
universal, ar fi o aberaţie. În al doilea rând, grecii nu cunoşteau instituţia desemnării prin vot a celor învestiţi să legifereze. În al treilea rând, în polisurile greceşti nu exista o instituţie politică în faţa căreia să răspundă cei ce îndeplineau diferite magistraturi în stat. În al patrulea rând, în cetatea Atenei nu exista conceptul de drepturi şi libertăţi cetăţeneşti, deşi membrii polisului beneficiau de anumite drepturi civile. Deosebirile pot continua, extinzându-se şi la alte aspecte sociale şi politice. Este unanim acceptat că fiecărei epoci îi corespunde un anumit tip de guvernare.

Una dintre trăsăturile speciale ale democraţiei ateniene este libertatea cuvântului 24
recunoscută în mod egal tuturor cetăţenilor polisului. Mai târziu, libertatea cuvântului va fi concretizată într-un puternic instrument de persuasiune şi manipulare a cetăţenilor: discursurile politice. Conducătorii trebuie să fie foarte buni oratori pentru a-şi convinge auditorii în dezbateri contradictorii. Discursul politic devine în aceste condiţii un instrument al puterii personalizate de iscusinţa retorică a fiecărui orator[3].

Iată de ce accesul la exerciţiul democratic, în epoca contemporană, se face prin repre- 25
zentare, care conferă conceptului participării maselor la exercitarea puterii, un conţinut concret, material. Niciun Guvernant nu se încumetă să stabilească şi să adopte proiecte sociale sau politici publice fără să invoce voinţa suverană a corpului electoral. Tot atât

---

[1] *M. Prelot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnell, Dalloz, Paris, 1980, p. 631.

[2] În Preambulul Convenţiei europene a autonomiei locale, încheiată la Strasbourg, la 15 octombrie 1985, se arată că dreptul cetăţenilor de a participa la treburile publice poate fi exercitat în mod cel mai direct la nivel local.

[3] Sistemul polisului implică, mai întâi, o extraordinară preeminenţă a cuvântului asupra tuturor celorlalte instrumente ale puterii ce devine unealta politică prin excelenţă, cheia oricărei autorităţi în stat, „instrumentul de comandă şi de dominaţie asupra semenilor" (a se vedea *J.P. Vernant*, Originile gândirii greceşti, Ed. Symposion, Bucureşti, 1995, p. 68, 69).

de adevărat este că nici cetățenii nu acceptă deciziile care îi privesc dacă acestea au fost stabilite împotriva voinței lor ori fără participarea reprezentanților lor. Aceasta este, de fapt, justificarea pragmatică a recurgerii la democrația reprezentativă, instrument prin care, așa cum observa Robert Dahl, cetățenii își aleg conducătorii, făcându-i mai mult sau mai puțin responsabili și prelungindu-le mandatul prin noi alegeri sau dimpotrivă retrăgându-le încrederea la alegerile ulterioare[1].

26 În momentul când s-a pus problema guvernării democratice a unui stat cu un teritoriu întins și cu o populație numeroasă, democrația nu se putea înfăptui decât ca o democrație reprezentativă, dar reprezentanții poporului nu au mai primit un mandat imperativ, fiind aleși pe alte criterii.

27 Sigur că formele de participare sunt diferite de la un stat la altul potrivit regimului politic, condițiilor concret-istorice, tradițiilor democratice, culturii politice a cetățenilor, intereselor cercurilor și forțelor politice care își dispută opțiunile electoratului ș.a. Democrația, într-un cadru socio-economic și politic inadecvat, devine un factor al instabilității. Nu poți să aplici rețetele unei democrații verificate istoric, la o societate care aspiră la democrație. Una este modelul care își păstrează valoarea și alta este problema așezării modelului pe un sol germinativ inadecvat. O astfel de „societate democratică" va fi plină de contradicții care vor împiedica progresul ei. Caracterul autentic al exercițiului democratic este conferit de garanțiile materiale, politice și juridice acordate de stat pentru ca cetățenii să-și exercite liber și deplin dreptul lor suveran de a participa la conducere.

28 Cele mai importante garanții juridice pentru exercitarea acestui drept sunt stabilite prin sistemul electoral. Conceptul de sistem electoral este controversat în doctrina constituțională. În literatura politologică și juridică occidentală se folosește îndeobște noțiunea de drept de vot[2] sau cea de drepturi electorale[3].

§2. Dreptul de vot

29 Dreptul de vot poate fi definit ca dreptul recunoscut, în condițiile legii, cetățenilor unui stat de a-și exprima în mod liber, direct sau indirect opțiunea electorală pentru un anumit partid politic sau candidat propus de o grupare politică sau pentru un candidat independent. Dreptul de vot se exprimă în mod obișnuit prin completarea unui buletin de vot și depunerea acestuia în urnă[4]. Exercitarea acestui drept în România are ca scop alegerea membrilor Parlamentului sau a Președintelui, a consiliilor locale și primarilor. Prin urmare, prin exercitarea dreptului de vot, cetățenii contribuie la constituirea structurii de guvernare la nivel central și local. Aceasta este una dintre formele în care cetățenii cu drept de vot participă la formarea puterii de stat și îi conferă acesteia legitimitate. Fiecare stat deține dreptul suveran de a stabili funcțiile publice eligibile și condițiile în care cetățenii săi își exercită dreptul de a alege persoanele care candidează pentru aceste funcții.

---

[1] *R.A. Dahl*, Despre democrație, Institutul European, Iași, 2003, p. 91.

[2] *C. Debbasch și alții.*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 51.

[3] *J. Gicquel, A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1985, p. 721 și urm.

[4] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 310- 311.

Dreptul de vot se exercită în modalități diverse, practic, fiecare stat stabilind în mod 30
distinct, printr-o lege, procedurile electorale. Esențial este ca votul să fie exprimat liber, fără nicio constrângere sau presiune, deci să fie manifestarea neviciată a voinței personale și a conștiinței politice și civice a alegătorului. Cetățenii își exercită dreptul de vot nu numai prin procedurile electorale propriu-zise, ci și în cadrul referendumurilor, acestea fiind forme de consultare a poporului cu privire la diferite probleme de interes general sau local.

În prezent, practica constituțională generală a consacrat votul universal (votul recu- 31
noscut tuturor cetățenilor, cu anumite condiții și excepții prevăzute expres de lege). În evoluția constituțională a statelor lumii pot fi identificate sisteme care au limitat exercitarea dreptului de vot, în funcție de avere, de pregătire sau capacitate intelectuală, de apartenența la anumite clase sociale, de calitatea de membru al unor partide sau formațiuni politice, de apartenența la o comunitate etnică sau religioasă ș.a. Într-un sens general, toate aceste restrângeri ale dreptului de vot sunt apreciate ca discriminări. Unele dintre ele au avut un caracter istoric, menținerea lor și astăzi în unele sisteme constituționale fiind simbolică, altele au dispărut. Anumite restricții impuse exercitării drepturilor electorale prezintă o gravitate deosebită, fiind adevărate încălcări ale dreptului natural (de exemplu, excluderea de la vot a cetățenilor aparținând unei anumite clase sociale, comunități etnice sau religii sau unui anumit partid politic).

§3. „Voința poporului este baza puterii de stat"

Aserțiunea potrivit căreia „voința poporului este baza puterii de stat" nu este o idee 32
modernă, deși o întâlnim în Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea generală a Organizației Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948. Art. 21 alin. (3) din acest document precizează că „această voință trebuie exprimată prin alegeri oneste care trebuie să aibă loc periodic, prin sufragiu universal și prin vot secret sau după o procedură echivalentă care să asigure libertatea votului". Nu acest text este însă important pentru esența principiului potrivit căruia, orice sistem de guvernământ (democratic) se bazează pe consimțământul celor guvernați. Același articol prevede în alin. (1) că „orice persoană are dreptul să participe la conducerea treburilor publice ale țării sale, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși". Raportul între voința poporului, pe de-o parte, și crearea și funcționarea puterii statului, pe de altă parte, are o istorie ideologică și conceptuală îndelungată și datorată precursorilor principiului suveranității poporului[1].

Esența acestui raport, surprinsă de John Locke, este formulată simplu: „societățile nu pot 33
fi fundate pe altceva decât pe consimțământul oamenilor"[2]. În consimțământul oamenilor constă temeiul oricărei puteri statale democratice. Chiar și regimurile politice totalitare au pretins că aveau la bază voința politică a celor guvernați. Într-o guvernare democratică

[1] A se vedea, pentru detalii, *C. Ionescu*, op. cit. p. 349-355.

[2] *J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranță, Ed. Nemira, București, 1999 p. 164. Autorul englez arată că „atunci când un anumit număr de oameni au alcătuit, prin consimțământul fiecărui individ, o colectivitate (community), ei au transformat acea colectivitate într-un corp, cu puterea de a acționa ca un corp numai conform voinței și hotărârii majorității. Căci, ceea ce pune în mișcare (acts) orice colectivitate este doar consimțământul indivizilor din aceasta" (idem, p. 111).

orice structură statală este formată printr-o procedură în care se exprimă direct sau indirect voința corpului electoral, adică „consimțământul", la care făcea referire în chip strălucit John Locke. Poporul deține dreptul de a-și exprima voința/consimțământul la forma de guvernare la care urmează să fie supus, deoarece este titularul neîngrădit al puterii politice, despre care John Locke spunea că este „acea putere pe care fiecare om a avut-o în starea naturală și a încredințat-o societății și, prin aceasta, cârmuitorilor pe care societatea i-a așezat deasupra ei, cu încrederea explicită sau tacită că va fi folosită pentru binele și conservarea proprietății lor"[1]. Pe suportul ideologic al acestui principiu sunt construite și aplicate toate sistemele electorale din statele cu regim politic democratic, pluralist.

34 Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice adoptat de Adunarea Generală a ONU în 1966, reia textul enunțat în Declarația Universală a Drepturilor Omului și prevede în art. 25 că „orice persoană are dreptul de a alege și de a fi ales, în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinței alegătorilor". La rândul său, primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale[2] prevede în art. 3 că statele membre ale Consiliului Europei se angajează să organizeze la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condițiile care asigură libera exprimare a drepturilor poporului cu privire la alegerea corpului legislativ[3].

35 Textele menționate pun în evidență câteva idei importante pentru înțelegerea concepției Adunării Constituante referitoare la conținutul politic și juridic al art. 36 din Constituție, cunoscut fiind faptul că legiuitorii constituanți au folosit ca reper în redactarea articolului respectiv, substanța documentelor internaționale pe care le-am menționat. Astfel, dreptul de vot apare nu ca o simplă aspirație a cetățenilor statului sau ca o favoare acordată de acesta, într-un gest de suverană bunăvoință, ci ca un drept subiectiv și legitim al cetățenilor și, totodată, ca un drept natural, inerent ființei umane, pe deplin îndreptățită, în virtutea calității sale de deținător indiviz al suveranității, să contribuie prin votul său la constituirea „corpului legislativ", precum și a altor organisme reprezentative (adunări legislative provinciale, locale)[4]. Art. 3 din primul Protocol adițional la Convenția europeană a drepturilor omului este aplicabil și, prin urmare, poate fi invocat și în privința alegerii Parlamentului European[5].

---

[1] *J. Locke*, op. cit., p. 161.

[2] Adoptat la Paris la 20 martie 1953.

[3] Acestea nu sunt singurele documente care recunosc și instituționalizează la nivel internațional drepturile electorale și principii esențiale pentru modurile de scrutin. Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a C.S.C.E. (1990) subliniază importanța „alegerilor libere care vor fi organizate la intervale rezonabile, prin vot secret sau urmând o procedură echivalentă care asigură libertatea votului, în condițiile garantării efective a liberei expresii a voinței alegătorilor în alegerea reprezentanților lor".

[4] Primul Protocol adițional la Convenție se referă în art. 3 la constituirea „corpului legislativ", dar aplicarea sa se impune și alegerii altor corpuri reprezentative de nivel local, în măsura în care acestora le revin atribuții de natură legislativă, în concordanță cu dispozițiile constituționale existente (a se vedea, pentru detalii, *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 1090-1096).

[5] A se vedea, în acest sens, jurisprudența CEDO, în *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 300.

Dreptului subiectiv de vot al cetățenilor îi corespunde obligația statului de a organiza „la intervale rezonabile" alegeri democratice. Apoi, aceste alegeri trebuie să fie „oneste", periodice, libere, secrete, să permită exprimarea liberă a voinței poporului cu privire la alegerea Parlamentului. Sintagma „orice persoană" utilizată în textele pe care le-am menționat, semnifică ideea obligativității votului universal. Obiectivul fundamental al exercitării dreptului de vot este participarea oricărei persoane la conducerea treburilor publice în statul al cărui cetățean este persoana respectivă[1]. Și nu în ultimul rând, exercitarea dreptului de vot permite titularului său să controleze pe cei care l-au guvernat și să-i înlăture în mod democratic de la guvernare dacă nu este mulțumit de aceștia. 36

§4. Dreptul de vot este un drept eminamente politic

Se obișnuiește în doctrina constituțională să se considere că dreptul de vot și dreptul de a fi ales sunt drepturi exclusiv politice, în timp ce alte drepturi și libertăți ar fi social-politice. Din punct de vedere constituțional, toate drepturile consacrate și garantate în Legea fundamentală au același conținut juridic, aceeași importanță, și nu există grade diferite de obligativitate a respectării acestora, toate bucurându-se de o imperativitate egală. Clasificarea drepturilor și libertăților cetățenești reflectă mai mult conținutul celor două Pacte internaționale privind drepturile omului, ratificate și de România în 1974, care fac referire în mod distinct la drepturile civile și politice și, respectiv, la drepturile economice, sociale și culturale. 37

În fond, toate drepturile și libertățile constituționale au un conținut politic, întrucât includerea lor în Constituție și a cetățenilor ca beneficiari direcți ai acestora, se datorează calității fiecărui individ – cetățean al unui stat determinat – de deținător, împreună cu toți ceilalți, a puterii politice suverane. Cetățeanul este deținător de putere politică suverană și, totodată, titular natural al acesteia. Din această perspectivă se poate susține pe deplin întemeiat că toate drepturile și libertățile cetățenești sunt drepturi și, respectiv, libertăți politice. 38

Sintagma „drept exclusiv politic", față de care avem rezerve, are rolul de a pune în evidență câmpul de manifestare a celor două drepturi: delegarea (transmiterea) exercițiului puterii de la națiune la reprezentanții acesteia în Parlament și în administrația publică locală (primari și consilii locale). Dreptul de vot și dreptul de a fi ales reprezintă forma prin care se instituționalizează puterea de stat, ca expresie electorală a voinței suverane a națiunii. Acesta este și motivul pentru care drepturile menționate sunt considerate drepturi eminamente sau funciarmente politice. 39

Cum puterea politică într-un stat aparține exclusiv națiunii existente pe teritoriul său, fiecare component al națiunii va avea raporturi de cetățenie față de statul în cauză în virtutea cărora dobândește dreptul de a vota și, respectiv, dreptul de a fi ales într-o demnitate sau funcție publică care presupune exercițiul forței și al autorității statale[2]. Persoanele aflate pe teritoriul unui stat și care nu sunt legate de acesta prin raporturi de cetățenie 40

[1] A se vedea, în același sens, *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. CH. Beck, București, 2006, p. 489-490.

[2] În acest sens înțelegem și conținutul art. 4 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia „Statul are ca fundament unitatea poporului român...". Aici „unitatea poporului" semnifică unitatea de voință politică a poporului de a delega puterea unor reprezentanți ai săi.

nu se vor putea bucura, nici de dreptul de a vota nici de dreptul de a fi aleși în organele reprezentative în statul respectiv.

§5. Cine are dreptul să exercite dreptul de vot

41 Constituția prevede în art. 36 că dreptul de vot se poate exercita de către cetățenii care au împlinit vârsta de 18 ani, cel mai târziu în ziua alegerilor. Pe această cale, Adunarea Constituantă a stabilit „majoratul politic", adică vârsta la care se presupune că un cetățean are capacitatea sau discernământul politic de a face deosebiri între programele electorale promovate sau susținute de partide sau candidați independenți la anumite funcții publice eligibile. Acest discernământ este o presupoziție pe care o face Legiuitorul constituant, cu privire la capacitatea psihică a unui tânăr, deținător al unui anumit nivel de cultură politică și de interes civic, de a avea opțiuni politice ferme, de a înțelege avantajele pentru sine și pentru societate ale votului pe care urmează să-l dea unui anumit partid politic și candidatului susținut de acesta. Este, de asemenea, presupus că la o asemenea vârstă tânărul are responsabilitatea pentru opțiunea sa electorală, este interesat de progresul țării sale, are reprezentarea importanței statutului său de cetățean și a îndatoririlor sale în această calitate față de țara sa.

42 Art. 62 alin. (1) din Constituție consacră caracterele votului exercitat de cetățenii români. Potrivit dispozițiilor constituționale, votul este universal, egal, direct, secret și liber exprimat în condițiile stabilite prin legea electorală. Constituția stabilește în art. 36 alin. (2) incapacitățile electorale. Astfel, nu au dreptul de vot persoanele a căror debilitate sau alienare mintală a fost diagnosticată medical, acestea fiind puse sub interdicție prin hotărâre judecătorească definitivă. Nu au dreptul de vot nici persoanele condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea temporară a drepturilor electorale. Aceasta este o formă de indemnitate civică pe care Constituția o instituie în privința acelor cetățeni români care s-au făcut vinovați de săvârșirea anumitor fapte penale și a căror vinovăție a fost constatată și pedepsită definitiv de o instanță de judecată.

Art. 37. Dreptul de a fi ales

(1) Au dreptul de a fi aleși cetățenii cu drept de vot care îndeplinesc condițiile prevăzute în articolul 16 alineatul (3), dacă nu le este interzisă asocierea în partide politice, potrivit articolului 40 alineatul (3).

(2) Candidații trebuie să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puțin 23 de ani pentru a fi aleși în Camera Deputaților sau în organele administrației publice locale, vârsta de cel puțin 33 de ani pentru a fi aleși în Senat și vârsta de cel puțin 35 de ani pentru a fi aleși în funcția de Președinte al României.

Lucrări de referință: *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 1076-1102; *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații, vol. II, Ed. C.H Beck, București, 2007, p. 391-395; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 489-490; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 174-175; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 678-679; *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 54-57; *Ș. Deaconu, E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 36 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.),

Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 329-340; *Gh. Iancu*, Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale în România, Ed. All Beck, București, 2003, p. 235-240; *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 299-303.

Studii de specialitate: *M.-C. Apostolache*, Delegatul sătesc – un ales local cu statut neclar, în Revista de Drept Public nr. 1/2015; *M.-C. Apostolache*, Ambiguități legislative privitoare la validarea mandatului consilierilor locali și județeni, în Curierul Judiciar nr. 12/2014; *I. Moroianu Zlătescu*, Drepturile electorale în reglementările internaționale, în Drepturile Omului nr. 3/1996; *I. Muraru*, Scurtă pledoarie pentru reprezentarea proporțională, în Drepturile Omului nr. 2/1995; *T. Toader, M. Safta*, Repere legislative și jurisprudențiale privind votul prin corespondență, în Revista de Drept Constituțional nr. 1/2015.

Corelații legislative: Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente (M.Of. nr. 553 din 14 iulie 2015); Legea nr. 115/2015 pentru alegerea primarilor și consiliilor locale (M.Of. nr. 349 din 20 mai 2015); Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011); Legea nr. 33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, republicată (M.Of. nr. 627 din 31 august 2012); Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, republicată (M.Of. nr. 333 din 17 martie 2007); art. 39 și art. 40 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Dreptul de a fi ales 459
§2. Cetățenia română – condiția de bază pentru a fi ales în organele reprezentative ale poporului român 461
§3. Condițiile constituționale de eligibilitate pentru organele reprezentative 461

§1. Dreptul de a fi ales

Dreptul de a fi ales reprezintă dreptul recunoscut de Constituție cetățenilor unui stat **1**
de a candida și de a fi aleși, printr-o procedură electorală prevăzută expres de lege, într-o funcție publică eligibilă într-unul dintre organele reprezentative la nivel național sau local, care presupune exercitarea, de către cel ales, pe durata mandatului său electiv, a prerogativelor puterii suverane a statului. Dreptul de a fi ales este strâns legat de dreptul de a vota, în sensul că alegătorii, beneficiind de acest drept, sunt în măsură să-și exprime opțiunile electorale în avantajul unui anumit partid politic care și-a înscris candidații în alegerile parlamentare, locale sau, după caz, prezidențiale. Dreptul de a fi ales într-un organism reprezentativ de suveranitate națională nu poate fi realizat decât prin exercitarea de către cetățeni a dreptului de vot. Înainte de a fi consacrat în documente fundamentale ale dreptului internațional care ocrotesc drepturile omului, dreptul de a fi ales a fost prevăzut și garantat la nivel constituțional, statele urmărind prin aceasta să asigure un caracter reprezentativ și legitim proceselor de guvernare.

Declarația Universală a Drepturilor Omului adoptată de ONU la 10 decembrie 1948, **2**
Pactul internațional privind drepturile civile și politice și primul Protocol adițional al Convenției europene a drepturilor omului, adoptat la 20 martie 1952 sunt doar câteva dintre documentele internaționale care obligă statele semnatare ale acestora, să consacre constituțional proceduri democratice prin care să se asigure participarea electorală activă a cetățenilor acestora la constituirea organismelor reprezentative, cu rol determinant în conducerea societății.

3 Primul protocol adițional al Convenției europene a drepturilor omului prevede în art. 3 că: „Înaltele părți contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ"[1]. Destinatarul textului citat nu este cetățeanul unui stat semnatar al Convenției încheiate între statele membre ale Consiliului Europei în 1950, ci statele ca atare. Acestea („Înaltele părți contractante") se angajează să organizeze periodic alegeri parlamentare. Protocolul nu reglementează explicit dreptul la alegeri libere ca un drept subiectiv ce aparține cetățenilor „înaltelor părți contractante". Aceștia capătă drepturi electorale subiective numai din momentul în care statul al căror cetățeni sunt, le recunoaște aceste drepturi. În jurisprudența CEDO s-a acceptat însă treptat, că textul pe care l-am citat stabilește nu numai o obligație concretă pentru state, ci, totodată, garantează dreptul de vot și dreptul de a candida în alegerile parlamentare[2].

4 Ca și dreptul de dreptul de vot, dreptul de a fi ales este un drept politic, întrucât cei aleși au un rol de reprezentare a voinței politice suverane a națiunii și exercită direct și nemijlocit puterea de stat în domeniul legislativ și al administrației publice. Din punct de vedere juridic, dreptul de a fi ales este un drept subiectiv, ca și dreptul de vot. Dreptul de a alege presupune o obligație de *a face* în sarcina statului, acesta fiind ținut să garanteze și să pună în aplicare efectiv cadrul legislativ necesar exercitării dreptului de a candida și de a fi ales, în beneficiul oricărui cetățean al său, care îndeplinește condițiile de eligibilitate astfel prevăzute de lege. Dreptul de a fi ales ia practic naștere în momentul depunerii oficiale a candidaturii și încetează pe data publicării rezultatului votului exprimat de corpul electoral. Din acest moment, cetățeanul român care a dobândit mandatul reprezentativ devine titular a altor drepturi constituționale și legale prin care își exercită mandatul.

5 În condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii români au căpătat dreptul de a fi aleși membri ai Parlamentului European. De aceea, Constituția, în urma revizuirii sale în 2003, a prevăzut în mod distinct dreptul cetățenilor de a fi aleși în structurile reprezentative, la nivel național și local, din țară și dreptul acestora de a fi aleși și în Parlamentul European. Același drept este conferit prin voință parlamentară ordinară și cetățenilor altor state, care își pot depune candidatura pentru Parlamentul European în alegerile desfășurate în România. Între cele două tipuri de mandate obținute prin procedură electivă asemănătoare, sunt deosebiri esențiale: membrii structurilor reprezentative românești sunt purtători de putere de stat suverană, pe când mandatul europarlamentarilor este diferit, titularii acestuia reprezentând statul al căror cetățeni sunt.

6 Exercitarea dreptului de a fi ales în structurile reprezentative ale statului român la nivel național și local poate fi supusă unor restricții sau condiții, care nu contravin principiilor fundamentale ale statului de drept și ale democrației electorale[3].

---

[1] Expresia „corp legislativ" are semnificația de adunare legiuitoare la nivel național (Parlament) sau, după caz, local.

[2] A se vedea, în acest sens, *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 1081.

[3] Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice prevede în art. 25 că exercitarea dreptului de a fi ales nu poate fi supusă unor „restricții nerezonabile", ceea ce înseamnă că statul este îndreptățit să stabilească restricții, dar acestea trebuie să fie „rezonabile". Aprecierea rezonabilității revine, organismelor competente din fiecare țară.

§2. Cetăţenia română – condiţia de bază pentru a fi ales în organele reprezentative ale poporului român

Art. 37 alin. (1) din Constituţie se referă la cetăţenii statului român, numai aceştia 7
având vocaţia de a candida şi de a fi aleşi în organele reprezentative, la care Constituţia face referire în art. 2. Suveranitatea naţională aparţinând cetăţenilor români, este limpede că numai aceştia pot fi titulari ai dreptului de a fi aleşi în organisme reprezentative la nivel central şi local. Acesta este motivul pentru care cetăţenia română este condiţia de bază pentru a putea candida în alegerile parlamentare, locale şi prezidenţiale. Nici Constituţia, nici legea specială în materie de cetăţenie nu interzice dubla cetăţenie. Astfel, cetăţeanul român care are şi o a doua cetăţenie, poate candida fără nicio opreliştе legală pentru o funcţie publică eligibilă în organele reprezentative prevăzute în art. 2 din Constituţie, cu condiţia de a avea domiciliul în ţară. Verificarea acestor condiţii de eligibilitate revine birourilor electorale de circumscripţie, pentru alegerile parlamentare şi locale şi Biroului Electoral Central pentru alegerile prezidenţiale.

§3. Condiţiile constituţionale de eligibilitate pentru organele reprezentative

Din dispoziţiile art. 37 coroborate cu art. 16 alin. (3) şi art. 40 alin. (3) din Constituţie 8
rezultă că au dreptul de a fi aleşi în organele de reprezentare suverană la nivel central şi local:

a) orice cetăţean român domiciliat în ţară, dacă este titular al dreptului de a vota. Sunt excluşi din această categorie persoanele a căror debilitate sau alienare mintală este constatată medical şi judiciar prin hotărâre judecătorească definitivă, precum şi persoanele condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă, la pierderea drepturilor electorale;

b) cetăţenii români cu drept de vot cărora nu le este interzisă asocierea în partide politice. Interdicţia constituţională sau legală de asociere în partide politice vizează acele categorii de demnităţi şi funcţii publice în care titularii trebuie să păstreze neutralitatea şi echidistanţa faţă de programele şi ideologiile politice promovate de partide şi de organizaţiile asimilate acestora din punct de vedere electoral. Astfel, nu au dreptul să se asocieze în partide politice, judecătorii Curţii Constituţionale, Avocatul Poporului, judecătorii şi procurorii, întrucât au statut de magistrat, membri activi ai armatei, poliţiştii, precum şi acele categorii de funcţionari publici cărora prin lege organică, li se interzice expres să facă parte din partide politice pe durata exercitării funcţiei respective. Aceste condiţii sunt condiţii de eligibilitate, care urmează să fie evaluate numai în momentul candidaturii. Se înţelege că persoanele aflate sub această interdicţie de afiliere politică la partidele existente pot renunţa, dacă optează pentru a candida în alegerile parlamentare, locale sau în cele prezidenţiale, la demnităţile sau funcţiile publice enunţate.

Pentru a fi aleşi în Camera Deputaţilor, candidaţii trebuie să fi împlinit vârsta de cel 9
puţin 23 de ani, cel mai târziu în ziua în care are loc alegerea. Candidaţii pentru Senat trebuie să aibă vârsta de cel puţin 33 de ani împliniţi cel mai târziu în ziua alegerilor. Candidaţii pentru funcţia de Preşedinte al României trebuie să fi împlinit vârsta de 35 de ani până în ziua alegerilor inclusiv. Toate aceste condiţii constituţionale sunt considerate

condiții de fond, prin legi speciale Legiuitorul putând să adauge și alte condiții de formă, a căror neîndeplinire împiedică înregistrarea candidaturii[1)].

Art. 38. Dreptul de a fi ales în Parlamentul European

În condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii români au dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European.

Lucrări de specialitate: *R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton*, Parlamentul European, ed. a VI-a, Ed. Monitorul Oficial, București, 2007, p. 12-30; *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, Revizuirea Constituției. Explicații și comentarii, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 4, 31; *Șt. Deaconu, E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 38, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 348-357; *A. Fuerea*, Manualul Uniunii Europene, ed. a VI-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 106-116; *G. Fábián, N. Mihu, E. Veress*, Parlamentul European, Ed. Wolters Kluwer, București, 2007, p. 35-70; *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 57; *I. Muraru*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. „Proarcadia", București, 1993, p. 284; *S. van Raepenbusch*, Drept instituțional al Uniunii Europene, Ed. Rosetti International, București, 2014, p. 220-222.

Studii de specialitate: *Ș. Deaconu*, Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană. Prezentare generală, în Curierul Judiciar nr. 4/2005; *Ș. Deaconu*, Reprezentativitate și democrație la nivelul instituțiilor Uniunii Europene din perspectiva viitoarelor alegeri pentru Parlamentul European, în Revista Expert Electoral nr. 3/2013; *A. Fuerea*, Revizuirea Constituției României – din perspectiva integrării în Uniunea Europeană și aderării la Tratatul Atlanticului de Nord, în Curierul judiciar nr. 4/2003; *A. Fuerea*, Parlamentul European – ajuns la cea de-a 8-a legislatură, în Revista Phoenix, nr. 50/2014, p. 27-31; *R.-M. Popescu*, Particularități ale componenței Parlamentului European, în Revista de Drept Public nr. 2/2004, p. 83-90; *L.A. Necula, R. Cincă, B. Fartușnic*, Sisteme electorale în statele membre ale Uniunii Europene, în Revista Expert Electoral nr. 3/2013; *R.-M. Popescu*, Specificul aplicării prioritare a dreptului comunitar european în dreptul intern, în raport cu aplicarea prioritară a dreptului internațional, în Revista Română de Drept Comunitar nr. 3/2005; *T. Toader, M. Safta*, Repere legislative și jurisprudențiale privind votul prin corespondență, în Revista de Drept Constituțional, nr. 1/2015.

Corelații legislative: Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României (M.Of. nr. 669 din 22 septembrie 2003); Legea nr. 157/2005 pentru ratificarea Tratatului dintre Regatul Belgiei, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungară, Republica Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) și Republica Bulgaria și România privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005 (M.Of. nr. 465 din 1 iunie 2005); Legea nr. 33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European republicată, cu modificările ulterioare, republicată (M.Of. nr. 627 din 31 august 2012); Actul privind alegerea membrilor Parlamentului European prin vot universal direct (JOCE L 278 din 8 octombrie

[1)] Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților prevede în art. 52 alin. (11) că propunerile de candidați pentru cele două Camere vor fi însoțite de declarațiile de acceptare a candidaturii, semnate și datate de fiecare candidat, precum și de declarația de avere și declarația de interese ale fiecărui candidat. Alin. (13) al aceluiași articol prevede că toți candidații născuți înainte de data de 1 ianuarie 1976 vor da o declarație pe propria răspundere, potrivit legii penale, privind apartenența sau neapartenența la securitate ca poliție politică. Și Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României conține prevederi asemănătoare.

1976), modificat prin Decizia 93/81/Euratom, CECA, CEE de modificare a Actului privind alegerea reprezentanţilor în Parlamentul European prin vot universal direct, anexată la Decizia 76/787/CECO, CEE, Euratom a Consiliului din 20 septembrie 1976 (JOCE L 33 din 9 februarie 1993), şi prin Decizia 2002/772/CE, Euratom a Consiliului din 25 iunie 2002 şi 23 septembrie 2002 (JOUE L 283 din 21 octombrie 2002); Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene, versiunea consolidată (JOUE C 202 din 7 iunie 2016); Tratatul privind Uniunea Europeană, versiunea consolidată (JOUE C 202 din 7 iunie 2016); Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (JOUE C 202 din 7 iunie 2016); Raport privind alegerea deputaţilor în Parlamentul European (Actul din 1976, astfel cum a fost modificat prin Decizia 2002/772/CE, Euratom) şi participarea cetăţenilor Uniunii la alegerile pentru Parlamentul European în statul membru de reşedinţă (Directiva 93/109/CE), COM(2010) 605 final, Bruxelles, 27.10.2010.

Comentariu

Sumar

§1. Aspecte generale referitoare la art. 38 463
§2. Semnificaţia sintagmei „în condiţiile aderării României la Uniunea Europeană" 464
§3. Norme comune instituite la nivelul Uniunii Europene privind desemnarea membrilor Parlamentul European 466
§ 4. Dreptul de a alege membri în Parlamentul European 468
§ 5. Dreptul de a fi ales în Parlamentul European 469

§1. Aspecte generale referitoare la art. 38

Legea de revizuire a Constituţiei României nr. 429/2003 introduce art. 35[1], devenit art. 38 ca urmare a republicării Legii fundamentale, articol prin care „drepturile exclusiv politice"[1] ale cetăţenilor români sunt extinse, prin consacrarea unui nou drept fundamental, şi anume dreptul de a participa la alegerile pentru Parlamentul European, atât în calitate de candidat, cât şi în calitate de alegător. Trebuie remarcat faptul că, deşi denumirea marginală a articolului („Dreptul de a fi ales în Parlamentul European") are în vedere numai dreptul de a fi ales, conţinutul acestuia conferă cetăţenilor români şi dreptul de a alege candidaţi pentru Parlamentul European. „Acest drept nu implică participarea la guvernare la nivel naţional, ci participarea la un proces electoral"[2] care are ca obiect desemnarea membrilor unei instituţii a Uniunii Europene care, prin excelenţă, are un caracter reprezentativ. 1

A fost o modificare necesară, având în vedere faptul că, în anul 2003, anul revizuirii Constituţiei, România intra în al patrulea an de negocieri în vederea aderării la Uniunea Europeană. Una dintre condiţiile pe care ţara noastră trebuia să o îndeplinească se referea la armonizarea legislaţiei române cu legislaţia Uniunii Europene. Intervenţiile legislative majore (de natura modificărilor şi/sau a completărilor) care urmau să se petreacă la nivelul legislaţiei trebuia să-şi găsească temeiul legal chiar în Legea fundamentală. Altfel spus, în Constituţia României trebuia să se regăsească „temeiurile constituţionale"[3] pentru aderarea şi, ulterior, integrarea ţării noastre în Uniunea Europeană. În acest sens, în 2

[1] *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. „Proarcadia", Bucureşti, 1993, p. 284.

[2] *G. Fábián, N. Mihu, E. Veress*, Parlamentul European, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2007, p. 35.

[3] *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, Revizuirea Constituţiei. Explicaţii şi comentarii, Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003, Notă explicativă.

cadrul Comisiei pentru elaborarea propunerii legislative pentru modificarea Constituției, a fost propus următorul text (amendament): „în cazul aderării României la organizații supra-statale care presupun alegeri pentru structurile parlamentare proprii, cetățenii români au dreptul de a alege și de a fi aleși în respectivele structuri parlamentare"[1]. Amendamentul a fost, însă, respins, deoarece numai în cadrul Parlamentului European alegerea membrilor se face de către cetățenii statelor membre, „alte structuri parlamentare internaționale fiind alcătuite, în principal, din membri desemnați de parlamentele naționale"[2]. În aceste condiții, textul agreat este cel care face, în prezent, obiectul art. 38 din Constituția României, republicată.

§2. Semnificația sintagmei „în condițiile aderării României la Uniunea Europeană"

3 Art. 38 completează drepturile electorale ale cetățenilor români cu dreptul de a fi ales în Parlamentul European, și nu oricum, ci *în condițiile aderării României la Uniunea Europeană*. Trebuie precizat faptul că sintagma nu are în vedere condițiile pe care România a trebuit să le îndeplinească pentru a adera la Uniunea Europeană[3], ci face trimitere la instrumentul juridic internațional prin care România a dobândit statutul de stat membru al Uniunii Europene, cu drepturi și obligații depline, și anume Tratatul de aderare, ratificat prin Legea nr. 157/2005.

4 Spre deosebire de tratatele de aderare ale tuturor celorlalte state care au devenit membre ale UE în perioada 1973-2004, Tratatul de aderare a României[4] a fost conceput și elaborat într-un moment foarte important pentru evoluția Uniunii Europene, și anume prezența, pe agenda de lucru a instituțiilor abilitate ale statelor membre, a ratificării Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa[5]. Acest tratat trebuia să înlocuiască, printr-un text unic, ansamblul tratatelor existente la acel moment. În plus, era tratatul prin care Uniunea Europeană dobândea personalitate juridică, devenind, astfel, subiect de drept internațional.

5 În fața acestor realități, în timpul negocierii Tratatului de aderare a trebuit să se țină cont, între altele, de data, incertă la acea vreme, la care Tratatul constituțional urma să intre în vigoare. Cu alte cuvinte, intrarea în vigoare a Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa „condiționa aderarea țării noastre"[6]: dacă Tratatul constituțional era în vigoare, la data aderării, România urma să adere la Uniunea Europeană; însă, dacă până la data aderării, Tratatul constituțional nu intra în vigoare, România se alătura celor 25 de state membre ale Comunităților Europene (și nu ale Uniunii Europene, aceasta neavând personalitate juridică, nefiind subiect de drept internațional), așa cum s-a întâmplat cu toate statele care au aderat anterior. Soluția aleasă de către părți a fost aceea de a redacta, în paralel, un Act de aderare și un Protocol de aderare, ambele părți integrante ale Tratatului

---

[1] *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 57.

[2] *G. Fábián, N. Mihu, E. Veress*, op. cit., p. 35.

[3] Condiții cunoscute sub denumirea de „criteriile de la Copenhaga".

[4] Comun cu cel al Bulgariei, după cum rezultă chiar din titlul Tratatului.

[5] Denumit și Tratatul constituțional.

[6] *A. Fuerea*, Manualul Uniunii Europene, ed. a VI-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 300.

de aderare. În funcție de intrarea în vigoare a Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa, Actul și Protocolul urmau să intre în vigoare alternativ. În cazul în care Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa intra în vigoare înaintea aderării României[1)], Protocolul de aderare intra direct în vigoare. Dacă, însă, Tratatul constituțional intra în vigoare după aderarea României, la momentul aderării, intra în vigoare Actul de aderare, iar odată cu intrarea în vigoare a Tratatului constituțional, Actul de aderare urma să fie abrogat și Protocolul începea să producă efecte juridice. În condițiile în care Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa nu a intrat în vigoare, efecte a produs și produce, în continuare, Actul privind condițiile de aderare a României și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană.

Prin urmare, conținutul sintagmei „în condițiile aderării României la Uniunea Europeană" se găsește în Actul de aderare. În acest sens, art. 24 din Actul de aderare stabilește „condițiile" prezenței cetățenilor români în Parlamentul European, după cum urmează: 6

- alin. (1) al articolului precizează faptul că numărul maxim de membri ai Parlamentului European (732[2)]) se majorează cu 53 de locuri, și aceasta pentru a se ține cont de aderarea Bulgariei și a României. Norma a fost aplicabilă în perioada 2007-2009, astfel încât, în primii doi ani de la aderare, până la alegerile pentru legislatura 2009-2014, România a beneficiat de 35 de locuri în Parlamentul European (diferența de 18 locuri aparține Bulgariei);

- în temeiul alin. (2) al aceluiași articol, România trebuia să organizeze alegeri pentru Parlamentul European, prin votul universal direct al cetățenilor, în conformitate cu prevederile Actului privind alegerea membrilor Parlamentului European prin vot universal direct, astfel cum a fost modificat, până la acea dată, prin Decizia Consiliului 2002/772/CE, Euratom;

- alin. (3) conține o derogare de la obligația de desemnare a membrilor Parlamentului European prin vot universal direct[3)], în sensul că, în cazul în care alegerile sunt organizate după data aderării, membrii Parlamentului European care reprezintă „poporul României" sunt numiți de către parlamentul acestui stat din rândurile lui, în conformitate cu o procedură internă proprie.

România a făcut aplicarea derogării cuprinse în art. 24 alin. (3), neorganizând alegeri înainte de data aderării, 1 ianuarie 2007. Astfel, locurile în Parlamentul European atribuite României au fost ocupate de reprezentanți *numiți* de Parlamentul României, și *nu* de reprezentanți *aleși*. Cele 35 de locuri au revenit parlamentarilor români care, în perioada 26 septembrie 2005 - 1 ianuarie 2007, au avut statut de observator. Mandatul lor s-a încheiat la 25 noiembrie 2007, în urma alegerilor organizate la nivel național. 7

În legislatura 2009-2014, România a beneficiat, ca urmare a punerii în aplicare a prevederilor Tratatului de la Nisa[4)], de un număr de 33 de locuri în Parlamentul European, iar în prezenta legislatură (2014-2019), aplicându-se prevederile Tratatului de la Lisabona, România are 32 de locuri în Parlamentul de la Strasbourg. 8

[1)] 1 ianuarie 2007.

[2)] Prevăzut de art. 189 alin. (2) din Tratatul de instituire Comunității Europene (TCE) și în art. 107 alin. (2) din Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (TCEEA).

[3)] Potrivit art. 190 alin. (1) TCE și art. 108 alin. (1) TCEEA.

[4)] Semnat în anul 2001 și intrat în vigoare în anul 2003.

§3. Norme comune instituite la nivelul Uniunii Europene privind desemnarea membrilor Parlamentul European

9 În textul inițial al Tratatelor de instituire a celor trei Comunități Europene, instituția democratică era denumită „Adunare". Denumirea de Parlament European a dobândit-o în anul 1962, prin Rezoluția privind denumirea Adunării[1]. Adunarea era formată din delegații desemnate de către Parlamentele naționale[2] potrivit unei proceduri stabilite la nivelul fiecărui stat membru. Deși Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului[3] prevedea și posibilitatea alegerii reprezentanților în Parlamentul European prin sufragiu universal direct[4], acest lucru s-a întâmplat abia în anul 1979, ca urmare a punerii în aplicare a prevederilor *Actului privind alegerea membrilor Parlamentului European prin vot universal direct, din anul 1976* (denumit, în continuare, *Actul din 1976*). Trebuie precizat faptul că, „alegerile organizate în anul 1979 s-au desfășurat în condițiile în care statele membre aveau legislații electorale diferite, cu toate că sistemul ales pentru alegerile europene nu era neapărat identic cu cel aplicat în cazul alegerilor pentru parlamentele naționale"[5].

10 Parlamentul European este singura instituție a Uniunii Europene ai cărei membri sunt aleși direct de către cetățenii statelor membre. Acest aspect este reglementat, alături de *Actul din 1976*, prin art. 14 par. 3 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE): „membrii Parlamentului European sunt aleși prin vot universal direct, liber și secret". „Aceste trăsături ale votului semnifică următoarele"[6]: caracterul universal – pot vota toate persoanele care îndeplinesc cerințele constituționale referitoare la vârstă, aptitudine intelectuală sau moralitate; caracterul direct – votul se exprimă personal și nemijlocit, nu prin reprezentanți, în mod indirect; caracterul secret – nu se poate identifica conținutul votului unui alegător, acesta fiind confidențial, iar caracterul liber exprimat - participarea la vot nu este obligatorie, respectiv conținutul votului are la bază o decizie liberă. Până în anul 1994, dreptul de vot a reprezentat o practică diferită la nivelul Uniunii Europene, în sensul că, în anumite state, „era folosit principiul cetățeniei, în mod necondiționat, astfel încât toți cetățenii țării respective să poată participa la alegerile europene, indiferent dacă aveau reședința în altă parte a globului, sau, în cazul câtorva state, pe teritoriul Uniunii"[7].

11 În prezent, alegerea membrilor Parlamentului European se face în temeiul prevederilor *Actului din 1976*, astfel cum a fost modificat de-a lungul timpului, cărora li se adaugă prevederile în materia procedurii electorale reglementată în fiecare stat membru de dispozițiile de drept intern. *Actul* nu instituie o procedură electorală uniformă, ci se limitează să aducă în prim-plan numai câteva reguli minimale, obligatorii, însă, pentru statele

---

[1] „Adunarea, constatând faptul că denumirea sa nu este identică în cele patru limbi oficiale ale Comunității, decide luarea denumirii de „Parlement européen" în franceză și de „Parlamento europeo" în italiană". Rezoluția a fost publicată în JOCE 31, din 26 aprilie 1962.

[2] Potrivit art. 21 alin. (1) TCECO, art. 108 alin. (1) TCEEA și art. 138 alin. (1) TCEE.

[3] Intrat în vigoare în anul 1952.

[4] Art. 21 TCECO.

[5] *R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton*, Parlamentul European, ed. a VI-a, Ed. Monitorul Oficial, București, 2007, p. 14.

[6] Potrivit *G. Fábián, N. Mihu, E. Veress*, op. cit., p. 36.

[7] *R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton*, op. cit., p. 23.

membre. Potrivit art. 1 alin. (3) din Act, „alegerile se desfășoară prin vot universal direct, fiind independente și secrete". Deși Actul menționat a fost adoptat încă din anul 1976, iar primele alegeri desfășurate potrivit prevederilor acestuia au avut loc în anul 1979, în prezent singurele reguli uniforme (unitare) „au în vedere data alegerilor, conținutul mandatelor, incompatibilitățile și verificarea mandatelor"[1]. În continuare, statele membre își elaborează propriile reguli de exercitare a dreptului de vot. Astfel, potrivit art. 10 din Act, „alegerile pentru Parlamentul European au loc la data și orele stabilite de fiecare stat membru; pentru toate statele membre această dată este stabilită în cursul aceleași perioade (săptămâni), care începe joi dimineața și se încheie duminica imediat următoare"[2]. Urnele vor fi deschise numai după încheierea scrutinului în toate statele membre. În continuare, Actul, la art. 9, precizează că „nimeni nu poate vota mai mult de o singură dată la alegerile pentru Parlamentul European", iar la art. 8 se menționează că „procedura electorală este reglementată, în fiecare stat membru, de dispozițiile de drept intern".

Trebuie observat faptul că *Actul din 1976* nu stabilește nicio procedură electorală uniformă, iar statele membre nu au putut să se pună de acord asupra unei „proceduri electorale uniforme". Acesta este motivul pentru care, pentru respectarea tradițiilor constituționale, proprii fiecărui stat membru, cu ocazia alegerilor pentru Parlamentul European, statul își organizează alegerile potrivit legislației interne, în domeniu. Astfel, se poate organiza fie o singură circumscripție electorală la nivel național, fie mai multe circumscripții electorale regionale, iar criteriile de eligibilitate a candidaților, procedurile de ocupare a locurilor vacante, listele naționale privind criteriile de incompatibilitate diferă de la un stat la altul. Cu toate acestea, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a subliniat[3] că, „deși statele membre dispun de o marjă discreționară pentru a reglementa aspectele din procedura electorală pentru alegerile în Parlamentul European care nu sunt armonizate la nivel european, acestea trebuie să respecte principiile generale ale dreptului UE, sub controlul Curții de Justiție"[4]. **12**

Referitor la acest aspect, Parlamentul European, în temeiul art. 223 alin. (1) TFUE, trebuie „să elaboreze un proiect pentru a stabili dispozițiile necesare care să permită alegerea membrilor săi prin vot universal direct în conformitate cu o procedură uniformă în toate statele membre sau în conformitate cu principii comune tuturor statelor membre". **13**

---

[1] *G. Fábián*, Drept instituțional comunitar, ed. a II-a, Ed. Sfera Juridică, Cluj Napoca, 2006, p. 167-168.

[2] De exemplu, în Olanda, în mod tradițional se votează joia, în Irlanda, vinerea, în Letonia – sâmbăta, iar în Italia, sâmbăta și duminica [potrivit Proiectului de raport referitor la propunerea de modificare a Actului din 20 septembrie 1976 privind alegerea membrilor Parlamentului European prin vot universal direct, 2007/2207(INI), disponibil la (*http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-412.180+02+DOC+PDF+V0//ro§language=ro*), accesat la 29 august 2016].

[3] Hotărârea *Regatul Spaniei c. Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*, C-145/04, ECLI:EU:C:2006:543 și hotărârea *M.G. Eman și O.B. Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545.

[4] ***, Raport privind alegerea deputaților în Parlamentul European (Actul din 1976, astfel cum a fost modificat prin Decizia 2002/772/CE, Euratom) și participarea cetățenilor Uniunii la alegerile pentru Parlamentul European în statul membru de reședință (Directiva 93/109/CE, COM(2010) 605 final, Bruxelles, 27 octombrie 2010, p. 10.

§4. Dreptul cetățenilor români de a alege membri în Parlamentul European

14 Dreptul cetățenilor români, în calitatea acestora de cetățeni ai Uniunii Europene[1], de a participa la alegerile pentru Parlamentul European este, înainte de consacrarea sa în Legea fundamentală, un drept recunoscut prin Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), care, la art. 20 alin. (2) lit. b), prevede: „cetățenii Uniunii au drepturile și obligațiile prevăzute în tratate. Aceștia se bucură, printre altele, de (...) dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European". De asemenea, în aceiași termeni, dreptul este consacrat și prin art. 39 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene: „orice cetățean al Uniunii are dreptul de a alege (...) în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European (...)".

15 Exercitarea acestui drept a fost posibilă imediat după aderarea României, prin adoptarea Legii nr. 33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European (republicată, cu modificările ulterioare). Astfel, „cetățenii români care au vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua de referință inclusiv, au dreptul de a alege membri din România în Parlamentul European". Textul de lege conține și o excepție, în sensul că „nu au drept de vot debilii și alienații mintal puși sub interdicție și persoanele care, în ziua de referință, sunt condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale"[2].

16 Potrivit art. 13 alin. (1) din Lege „alegătorii resortisanți[3] care în ziua de referință se află în altă localitate decât cea de domiciliu își pot exercita dreptul de vot la orice secție de votare, fiind înscriși, de către președintele biroului electoral al secției de votare, în listele electorale suplimentare".

17 În cazul în care în ziua de referință cetățenii români se află în străinătate și doresc să voteze pentru alegerea membrilor din România în Parlamentul European, pot face acest lucru numai dacă nu sunt înscriși în tabelul întocmit de Autoritatea Electorală Permanentă, care cuprinde cetățenii români care își exercită dreptul de vot la alegerile pentru Parlamentul European din alt stat membru al Uniunii Europene[4]. Și aceasta, pentru a se evita situația în care un cetățean român ar putea, chiar și numai teoretic, să voteze de mai multe ori, în state diferite, pentru alegerile parlamentare europene. Norma este întărită prin includerea, în cuprinsul legii, a unui articol distinct care prevede că „pentru alegerea membrilor din România în Parlamentul European, alegătorul are dreptul la un singur vot"[5]. Prin urmare, „în cazul în care Autoritatea Electorală Permanentă este informată de faptul că un cetățean român, care are reședința sau domiciliul în alt stat membru al Uniunii Europene este înscris pe listele electorale în vederea exercitării dreptului la vot în acel stat, va proceda la verificările necesare și va înștiința primarul localității de domiciliu sau reședință, după caz, ori autoritatea competentă din acel stat, pentru ca cetățeanul respectiv

---

[1] Potrivit art. 20 alin. (1) TFUE: „este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru".

[2] Art. 5 alin. (6).

[3] „Prin alegător resortisant se înțelege orice cetățean al României, cu domiciliul sau reședința în țară ori în străinătate, care are dreptul de a alege membrii din România în Parlamentul European în conformitate cu dispozițiile prezentei legi" [art. 5 alin. (2) din Legea nr. 33/2007].

[4] Potrivit art. 46 alin. (5).

[5] Art. 5 alin. (10).

să-și exercite dreptul de vot o singură dată în cadrul alegerilor europene"[1]. În acest mod a înțeles legiuitorul român să respecte una dintre normele unice instituite prin *Actul din 1976*, și anume prevederea potrivit căreia „cu ocazia alegerii membrilor Parlamentului European, nimeni nu poate vota mai mult de o dată".

§5. Dreptul de a fi ales în Parlamentul European

Temeiul juridic al dreptului de a fi ales în Parlamentul European, pe lângă cel prevăzut în legea fundamentală, îl reprezintă Legea nr. 33/2007, republicată, cu modificările ulterioare. Trebuie precizat faptul că Legea nr. 33/2007 transpune Directiva 93/109/CE de stabilire a normelor de exercitare a dreptului *de a alege* și *de a fi ales* pentru Parlamentul European pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru în care nu sunt resortisanți[2], precum și prevederile Actului din 1976 privind alegerea membrilor Parlamentului European, prin vot universal direct. 18

În temeiul art. 4 din Legea nr. 33/2007, „membrii din România în Parlamentul European se aleg pe bază de scrutin de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale, și pe bază de candidaturi independente". Aceștia sunt aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Pentru alegerea membrilor din România în Parlamentul European, teritoriul României constituie o singură circumscripție electorală. 19

Interesante sunt prevederile art. 5 alin (1) din Lege, care stabilesc conținutul noțiunii „alegător comunitar"/unional. Astfel, „prin alegător comunitar se înțelege orice cetățean al unui stat membru al Uniunii Europene, altul decât România, care are dreptul de a alege în România pentru Parlamentul European, având domiciliul sau reședința în România, în conformitate cu dispozițiile prezentei legi". Prin urmare, făcând aplicarea acestei norme, „cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene (...), care au reședința sau domiciliul pe teritoriul României, au drept de vot și de a fi aleși ca membri din România în Parlamentul European, în aceleași condiții ca și cetățenii români, sub rezerva îndeplinirii cerințelor prevăzute în Legea nr. 33/2007"[3]. 20

În temeiul legii, „cetățenii români care au drept de vot și au împlinit, până în ziua de referință inclusiv, vârsta de 23 de ani au dreptul de a fi aleși în Parlamentul European"[4]. Cu toate acestea, legea conține o serie de incompatibilități cu calitatea de membru al Parlamentului European. Astfel, „cetățenii români care fac parte din următoarele categorii: judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici, inclusiv cei cu statut special, stabilite prin lege organică, nu pot fi aleși ca membri din România în Parlamentul European". 21

Acestora li se adaugă incompatibilitățile menționate în *Actul din 1976*[5], și anume: membru al guvernului unui stat membru; membru al Comisiei Europene; judecător, avocat general sau grefier al Curții de Justiție a Uniunii Europene; membru al Curții de Conturi a Uniunii Europene; membru al Comitetului Economic și Social al Uniunii Europene; 22

[1] *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 352.

[2] JOCE L 329 din 30 decembrie 1993.

[3] *G. Fábián*, op. cit., p. 38.

[4] Art. 5 alin. (7).

[5] Art. 7.

membru în Consiliul de administrație, în Comitetul director sau angajat al Băncii Europene de Investiții; membru al Consiliului director al Băncii Centrale Europene; funcționar sau agent în exercițiu într-o instituție a Uniunii Europene sau într-un organism specializat asociat acesteia ori al Băncii Centrale Europene și Mediator al Uniunii Europene (Ombudsman).

23 În plus, art. 9 din Legea nr. 33/2007, republicată, cu modificările ulterioare, adaugă că, „fără a aduce atingere incompatibilităților prevăzute de *Actul din 1976* (...), calitatea de membru al Parlamentului European este incompatibilă cu calitatea de deputat sau senator în Parlamentul României, de membru al Guvernului României, cu funcțiile prevăzute la art. 81[1)] și 82[2)] din cartea I titlul IV cap. III secțiunea a 2-a din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare, sau cu funcții echivalente din statele membre ale Uniunii Europene".

24 Legea impune ca, „în termen de 30 de zile de la data validării rezultatului alegerilor pentru Parlamentul European, persoanele aflate în situația de incompatibilitate (...) să

[1)] „(1) Calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții publice de autoritate, potrivit Constituției, cu excepția celei de membru al Guvernului. (2) Prin funcții publice de autoritate, incompatibile cu calitatea de deputat sau de senator, se înțelege funcțiile din administrația publică asimilate celor de ministru, funcțiile de secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate celor de secretar de stat și subsecretar de stat din cadrul organelor de specialitate din subordinea Guvernului sau a ministerelor, funcțiile din Administrația Prezidențială, din aparatul de lucru al Parlamentului și al Guvernului, funcțiile de conducere specifice ministerelor, celorlalte autorități și instituții publice, funcțiile de consilieri locali și consilieri județeni, de prefecți și subprefecți și celelalte funcții de conducere din aparatul propriu al prefecturilor, funcțiile de primar, viceprimar și secretar ai unităților administrativ-teritoriale, funcțiile de conducere și execuție din serviciile publice descentralizate ale ministerelor și celorlalte organe din unitățile administrativ-teritoriale și din aparatul propriu și serviciile publice ale consiliilor județene și consiliilor locale, precum și funcțiile care, potrivit legii, nu permit persoanelor care le dețin să candideze în alegeri".

[2)] „(1) Calitatea de deputat și senator este, de asemenea, incompatibilă cu: a) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice; b) funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile comerciale prevăzute la lit. a); c) funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la lit. a); d) funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale; e) calitatea de comerciant persoană fizică; f) calitatea de membru al unui grup de interes economic; g) o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte. (2) în mod excepțional, Biroul permanent al Camerei Deputaților sau Senatului, la propunerea Guvernului și cu avizul comisiilor juridice, poate aproba participarea deputatului sau a senatorului ca reprezentant al statului în adunarea generală a acționarilor ori ca membru în consiliul de administrație al regiilor autonome, companiilor sau societăților naționale, instituțiilor publice ori al societăților comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, de interes strategic sau în cazul în care un interes public impune aceasta. (3) Deputații și senatorii pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice".

opteze între mandatul de parlamentar european și funcția care generează incompatibilitatea, demisionând din una dintre aceste funcții"[1)].

Listele de candidați pentru alegerea membrilor din România în Parlamentul European se întocmesc astfel încât să asigure reprezentarea ambelor sexe[2)]. Numărul de candidați de pe fiecare listă poate fi cu cel mult 10 mai mare decât numărul mandatelor la care are dreptul România în Parlamentul European[3)]. Pentru a fi înregistrate la Biroul Electoral Central, listele de candidați propuse de partidele politice, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțele politice sau alianțele electorale trebuie însoțite de o listă cuprinzând cel puțin 200.000 de susținători[4)]. 25

Legea reglementează și situația în care un cetățean român candidează ca independent, în sensul că acesta trebuie să fie susținut de cel puțin 100.000 de alegători[5)]. Nu se pot depune liste de candidați independenți. Nu se admit candidaturi independente pe listele de candidați depuse de partidele politice, alianțele politice sau alianțele electorale. Nu se admit candidaturi independente ale membrilor partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale sau ai organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale[6)]. 26

Art. 39. Libertatea întrunirilor

Mitingurile, demonstrațiile, procesiunile sau orice alte întruniri sunt libere și se pot organiza și desfășura numai în mod pașnic, fără nici un fel de arme.

Lucrări de referință: *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, p. 803-808; *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 189-194; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 532-533; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 184; *I. Muraru*, Protecția constituțională a libertăților de opinie, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 160-190; *M. Udroiu, O. Predescu*, Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 295-300; *Gh. Iancu*, Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale în România, Ed. All Beck, București, 2003, p. 278-284; *D. Micu*, Garantarea drepturilor omului, Ed. All Beck, București, 1998, p. 110-112; *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 291-293; *F. Surde*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 364-366; *B. Selejan-Guțan*, Protecția europeană a drepturilor omului, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 194-200.

Studii de specialitate: *M. Andreescu*, Restrângerea exercițiului unor drepturi și principiul proporționalității, în Curierul Judiciar nr. 7-8/2011; *E.-F. Popescu*, Despre legalitatea și legitimitatea adunărilor publice, în Dreptul nr. 4/2017.

Corelații legislative: Legea nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice, republicată (M.Of. nr. 186 din 14 martie 2014); art. 11 CEDO; art. 12 CFDUE.

[1)] Art. 9 alin. (2).
[2)] Art. 16 alin. (8).
[3)] Art. 16 alin. (9).
[4)] Art. 16 alin. (4).
[5)] Art. 17 alin. (1).
[6)] Art. 17 alin. (4).

Comentariu

Sumar

§1. Conceptul juridic de întrunire. O perspectivă constituțională 472
§2. Consacrarea constituțională a libertății de întrunire în dreptul public românesc 476
§3. Cadrul legal al exercitării libertății de întrunire 477

§1. Conceptul juridic de întrunire. O perspectivă constituțională

1 Termenul de întrunire poate fi utilizat în vocabularul obișnuit în mai multe sensuri. Dintre acestea, pentru comentariul de față, ne vom referi cu precădere la sensurile juridice, care pun în evidență, în mod deosebit, raporturile politice și sociale între statul român și cetățenii săi, raporturi în care ocazional sunt cuprinse și alte persoane, pe seama și în beneficiul cărora, Constituția își extinde dispozițiile sale referitoare la una dintre libertățile inerente individului, ca membru al unei comunități sociale: libertatea de întrunire. Libertatea de întrunire este conferită și garantată de statul român propriilor cetățeni, precum și oricărei persoane rezidente pe teritoriul țării, chiar dacă nu are calitatea de cetățean român[1]. Această concepție, promovată de Adunarea Constituantă în 1990, corespunde pe deplin art. 11 din Declarația europeană a drepturilor omului, care recunoaște, în principiu, libertatea oricărei persoane de a se manifesta fără restricții în sfera vieții sociale și politice[2].

2 Restricțiile pe care statul le poate aduce acestei libertăți țin de atributul suveran al acestuia de a proteja și apăra interese superioare și valori fundamentale pe care se întemeiază societatea respectivă, și care ar putea fi afectate la un moment dat și în anumite condiții sociale prin exercitarea libertății de întrunire. De altfel, textul constituțional nici nu se referă la vreo persoană ca titular al acestei libertăți, ci precizează doar că întrunirile se pot organiza și desfășura numai în mod pașnic și fără nici un fel de arme. Cum întrunirile nu pot avea loc decât între persoane, se înțelege că titularul acestei libertăți poate fi numai persoana fizică: cetățeanul român, cetățeanul străin sau un apatrid, chiar dacă organizatorul nemijlocit al întrunirii este o persoană juridică – partid politic, sindicat, organizație neguvernamentală, biserică ori asociație religioasă, club, etc.

3 Cât privește exercitarea libertății de întrunire, aceasta se poate realiza de către titularii săi, numai în grup[3]. În literatura de specialitate se susține că deși aceasta, alături de alte

---

[1] În doctrina constituțională veche s-a susținut că titular al libertății de întrunire nu este numai cetățeanul român, ci și orice persoană aflată pe teritoriul României, întrucât dreptul de întrunire face parte din categoria drepturilor publice și nu a celor politice, pentru exercitarea cărora au vocație doar cetățenii statului (*C.G. Dissescu*, Drept constituțional, Ed. Librăriei Socec & Co, București, 1915, p. 588). În comentariul făcut Constituției din 1938, profesorul *G. Alexianu* critică acest punct de vedere, susținând că dreptul de întrunire este recunoscut numai celor care au calitatea de cetățean al statului român, nu și străinilor (*G. Alexianu*, Principii de drept constituțional, Ed. Librăriei „Universala" Alcalay & Co. București, 1939, p. 50).

[2] Și art. 20 din Declarația Universală a Drepturilor Omului adoptată de Adunarea Generală a ONU în 1948, prevede că „orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire și de asociere pașnică.

[3] În același sens, *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 532.

drepturi și libertăți individuale, apare ca o vocație individuală, exercițiul ei nu poate fi conceput decât în mod colectiv[1].

Libertatea de întrunire, ca de altfel și **libertatea de asociere**, alături de alte libertăți consacrate constituțional, cum ar fi, de pildă, **libertatea de conștiință**, formează „libertățile gândirii", iar acestea își găsesc o continuare naturală în libertățile de acțiune socială și politică, care îi permit omului, ca ființă socială, să exercite anumite activități la nivel de grup și, în general, să participe la viața politică și economică a cetății[2]. 4

Exercitarea dreptului de vot al cetățenilor pentru constituirea Camerelor legislative și a autorităților administrației publice locale, precum și pentru alegerea Președintelui republicii, nu epuizează potențialul de putere și acțiune civică al acestora. Cetățenii trebuie să aibă la dispoziție instrumente sociale pentru a-și exprima opiniile privind modul în care sunt guvernați, pentru a-și promova cerințe sociale, deziderate profesionale, nemulțumirile și criticile la adresa celor aflați la putere. În fond, legitimitatea guvernantului depinde de încrederea de care se bucură din partea celor guvernați, or prin exercitarea libertății de întrunire, cetățenii au la dispoziție pârghii de control al puterilor constituite, inclusiv, forme de revoltă socială. 5

S-a spus în literatura de specialitate că libertatea de reunire implică libertatea oricărei persoane de a se întâlni cu alte persoane și de a manifesta, susținându-și opiniile în mod pașnic[3]. Autorii care se ocupă de problematica clasificării drepturilor omului în diferire categorii, în funcție de conținutul acestora, așează această libertate inerentă statutului civil și social al individului, în categoria drepturilor civile și politice[4]. Aceasta este și opțiunea statelor care au semnat sau care au aderat la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice[5]. 6

Reglementarea constituțională sau legală a libertății de întrunire are pe lângă explicații politice, care țin de caracterul democratic al sistemului de guvernare, și motivații de psihologie socială. Din totdeauna, omul a ținut să-și facă cunoscute cerințe și idealuri 7

---

[1] *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, p. 804.

[2] *F. Sudre*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 364. În același sens, a se vedea, *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 292.

[3] A se vedea *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 190.

[4] În literatura de specialitate s-a spus că libertatea întrunirilor este o libertate cu caracter social-politic care constă în posibilitatea pe care o au oamenii de a se întruni în reuniuni private sau publice pentru a-și exprima gândurile, opiniile, credințele. Prin conținutul său, această libertate se află în strânsă legătură cu libertatea conștiinței, precum și cu libertatea de exprimare. Este și motivul pentru care – spune autorul citat - în mod tradițional și constant, aceste libertăți sunt clasificate în aceeași categorie de drepturi (social-politice sau libertăți de opinie). A se vedea *I. Muraru*, Protecția constituțională a libertăților de opinie, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 162; *E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 39, în *Colectiv*, Constituția României revizuită – comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 80-84.

[5] Pactul prevede în art. 21 că dreptul de întrunire pașnică este recunoscut. Exercitarea acestui drept nu poate fi supusă decât restricțiilor, conforme cu legea și necesare într-o societate democratică, în interesul securității naționale, al securității publice, al ordinii publice ori pentru a ocroti sănătatea sau moralitatea publică sau drepturile sau libertățile altora.

sociale pe care nu și le poate satisface în mod individual, să promoveze, împreună cu alți semeni ai săi, valori și principii sociale[1]. Pe de altă parte, puterile constituite ale statului nu pot și nici nu intenționează să monopolizeze organizarea întregii vieți sociale. Astfel, individului îi este lăsată o marje de libertate, folosită de acesta și pentru a se întruni cu semeni ai săi în scopul promovării sau susținerii împreună a anumitor obiective de interes mai larg, sau de interes personal. Din această perspectivă, libertatea de întrunire îi este utilă și statului, întrucât amploarea situațiilor în care cetățenii unui stat se întrunesc și, mai ales, obiectivele întrunirilor, frecvența lor, mijloacele utilizate de participanți la întrunire, indică guvernanților succesul sau insuccesul unor politici publice pe care le promovează.

8 În temeiul art. 11 din Convenția europeană a drepturilor omului, statelor membre ale acesteia le incumbă, pe de o parte, obligația negativă de a se abține să desfășoare activități de natură să îngrădească sau să împiedice exercitarea libertății de întrunire, iar pe de altă parte, obligația pozitivă de a întreprinde măsuri de protecție și de securitate pentru desfășurarea pașnică a manifestațiilor sau reuniunilor, precum și pentru asigurarea ordinii publice[2].

9 Întrunirea sau reuniunea mai multor persoane presupune un scop determinat, urmărit consecvent de acestea, fie prin exprimarea unor opinii, convingeri, credințe etc., fie prin manifestarea unor atitudini privind o problemă de interes social larg, ori particular, la care toți participanții achiesează[3]. De aceea, libertatea de întrunire consacrată în textul constituțional, are legături de substanță cu art. 30 din Legea fundamentală referitor la libertatea de exprimare, precum și cu art. 29 potrivit căruia libertatea gândirii și a opiniilor, libertatea credințelor religioase nu pot fi îngrădite sub nicio formă. Din coroborarea art. 39 cu art. 29 și art. 30 din Constituție, rezultă că libertatea de întrunire este modalitatea prin care participanții la o întrunire concretizează împreună libertăți constituționale individuale: libertatea de exprimare a unor convingeri de natură diversă, a unor opinii, credințe, sau prin care promovează anumite valori, idealuri, principii sociale, idei, care altfel nu ar atinge un prag ridicat de rezonanță socială[4].

10 Libertatea de întrunire se consumă rapid, întrunirea durează atât cât doresc participanții la întrunire, sau cât a fost programată și autorizată. După epuizarea agendei întrunirii,

---

[1] În doctrina constituțională mai veche s-a susținut că dreptul de reuniune și dreptul de asociere iau naștere din exercițiul legitim al facultăților individuale ale omului; ele sunt trebuințe inerente, întemeiate pe chiar însușirile lui (a se vedea *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 588).

[2] A se vedea CEDO, cauza *Cisse c. Franței*, citată în *M. Udroiu, O. Predescu*, Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român, tratat, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 297.

[3] În practică, reuniunile pot îmbrăca forme foarte diverse, de la simpozioane, conferințe, concerte, congrese, procesiuni religioase, festivaluri, la întâlniri politice ale parlamentarilor cu alegătorii din circumscripțiile electorale, școli de vară organizate de partidele politice etc. Este o cerință esențială ca voința persoanelor care participă la reuniune să fie motivată de același interes, întrucât altfel nu se explică de ce au acceptat să se reunească.

[4] A se vedea, în acest sens, și *I. Deleanu*, op. cit. p. 532. Același autor precizează că: „reuniunea semnifică întrunirea unor persoane în scopul de a discuta subiecte de interes comun sau public ori pentru a organiza o manifestare. Reuniunea poate astfel să fie de natură statică, în locuri închise, sau publică și realizându-se sub forma defilării, manifestației sau procesiunii publice".

aceasta încetează. Această caracteristică a întrunirii o diferențiază de formele organizatorice permanente cum ar fi partidele politice, sindicatele, cluburile, asociațiile etc.[1)]

Constituția reglementează, ca forme de întrunire, mitingurile, demonstrațiile și proce- 11
siunile, dar se referă generic și la „orice alte întruniri". Desigur, mitingurile, procesiunile, demonstrațiile sunt forme de întrunire publică, la care participă grupuri numeroase de persoane, dar libertatea de întrunire poate fi realizată și în mod privat[2)]. Fiind vorba de o libertate care se exercită în mod colectiv, în principiu, numărul participanților la întrunire este irelevant pentru aprecierea unei simple reuniuni a mai multor persoane în același loc și desfășurarea de către acestea a unei activități în comun, ca fiind o întrunire căreia i se aplică dispozițiile art. 39 din Constituție[3)]. Întrunirile se pot organiza și desfășura public ori în spații private.

În concepția Convenției europene a drepturilor omului, libertatea de întrunire este 12
consacrată împreună cu libertatea de asociere, ca o categorie juridică unitară[4)], deși conținutul celor două libertăți nu este identic. Adunarea Constituantă nu a conferit libertății de întrunire – indiferent care ar fi forma de realizare a acesteia – caracterul unei libertăți absolute, ci condiționează aplicarea art. 39 din Constituție, numai dacă întrunirea este organizată și se desfășoară în mod pașnic și dacă participanții la întrunire nu dețin niciun fel de arme. Caracterul pașnic al întrunirii rezultă din modul concret în care aceasta se desfășoară[5)]. Cât privește termenul de arme, acesta ar trebui înțeles într-un sens larg, care ar cuprinde nu numai armele de foc, cât și cele denumite în mod obișnuit arme albe. Întrunește caracter de armă și bâtele, pietre și, în general orice corp contondent care poate provoca rănirea gravă sau moartea unor persoane (pietre, borduri de asfalt etc.)[6)].

Acestea sunt condițiile constituționale ca o întrunire publică sau privată a mai multor 13
persoane, care ar dori să-și exprime astfel opinii de orice fel, convingeri sau credințe, ori să promoveze anumite valori, să fie recunoscută de stat. Cât privește libertatea constituțională de exprimare, sunt incidente dispozițiile art. 30 alin. (7) din Legea fundamentală, potrivit

---

[1)] S-a precizat în doctrina constituțională românească că reuniunea este un act momentan care după ce a avut loc, se dizolvă, nu mai lasă decât memoria faptului, pe câtă vreme asociațiunea presupune un organism permanent care continuă să existe chiar și după încetarea întrunirii (*C.G. Dissescu*, op. cit., p. 588).

[2)] *J.-F. Renucci*, op. cit., p. 292.

[3)] Întrunirea mai multor persoane într-un spațiu privat, în scopul desfășurării în comun a unei activități determinate care își propune obiective de natura celor urmărite prin demonstrații, manifestații, procesiuni sau mitinguri, intră fără îndoială sub incidența art. 39 din Constituție. Într-o astfel de reuniune se pot pune bazele organizării unor întruniri publice.

[4)] Art. 11 parag. 1 din Convenție precizează că „orice persoană are dreptul de întrunire pașnică și la libertatea de asociere, inclusiv dreptul de a constitui cu alții sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale".

[5)] Caracterul pașnic al întrunirii este o condiție de substanță pentru recunoașterea acesteia de către stat, iar reglementările constituționale ale acesteia menționează fără excepție această condiție, ca și cerința ca participanții la reuniune să nu fie înarmați.

[6)] Profesorul Dissescu făcea referire în cursul său de Drept constituțional din 1915 că în Codul penal în vigoare la acea dată, se socoteau arme, atât cele proprii, cât și barda, toporul și ciomegele (*C.G. Dissescu*, op. cit., p. 590). În opinia profesorului Dissescu, „cuvântul armă se referă la orice instrument sau obiect care prin natura, prin forma lui înțepătoare sau tăiș, prin dimensiunile lui, dovedește un scop nu tocmai pașnic".

cărora sunt interzise de lege defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violența publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri.

§2. Consacrarea constituțională a libertății de întrunire în dreptul public românesc

14 Libertatea de întrunire a fost inclusă în proiectul de Constituție întocmit la cererea Locotenenței Domnești în 1866. Proiectul prevedea în art. 21 că: „românii au dreptul de a se aduna pașnici și fără arme, conformându-se legilor care regulează exercitarea acestui drept, pentru a trata și cestiuni politice; întru aceasta nu este trebuință de autorizațiune prealabilă. Această dispoziție nu se va aplica și întrunirilor în loc deschis, care sunt cu totul supuse legilor polițienești. Românii au dreptul de a se asocia. Acest drept nu poate fi supus la nici o măsură preventivă”[1]. Anterior, Comisia Centrală de la Focșani votase un proiect de Constituție pentru Principatele Unite Moldova și Țara Românească (la 9/21 octombrie 1859), supus Domnitorului Alexandru Ioan Cuza, pentru a-l pune în dezbatere parlamentară, dar care nu s-a finalizat[2]. Proiectul prevedea în art. 25 că „românii au dreptul de a se aduna, fără arme, prin case pentru a trata și chestiuni politice”.

15 În dezbaterile parlamentare desfășurate pe marginea proiectului de Constituție întocmit de Consiliul de Stat, membrii Adunării Constituante din 1866 au împărțit textul din proiect în două articole separate: în primul text (art. 26) au inclus dreptul de întrunire pașnică și fără arme, iar în al doilea, (art. 27) dreptul de asociere[3]. Cele două texte nu au ridicat probleme și nu au dat naștere nici la polemici politice, fiind votate cu ușurință.

16 La inițiativa unor reprezentanți ai minorităților naționale, Constituția de la 1923 a adus unele modificări ale textelor votate în 1866, îndeosebi în ceea ce privește introducerea unor criterii de nediscriminare. S-a făcut, totodată, o distincție între întrunirile desfășurate în aer liber și cele organizate în piețele și căile publice. Art. 28 din Constituție avea următorul conținut: „românii fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie, au dreptul de a se aduna pașnic și fără arme, conformându-se legilor care regulează exercitarea acestui drept, pentru a trata tot felul de chestiuni; întru aceasta nu este trebuință de autorizare prealabilă”[4].

17 Constituția din 1938 a prevăzut în art. 24 că: „cetățenii români au dreptul de a se aduna pașnici și fără arme pentru a trata tot felul de chestiuni, conformându-se legilor care regulează exercițiul acestui drept”[5]. A fost opțiunea Regelui Carol al II-lea de a rezerva dreptul de întrunire doar persoanelor care aveau cetățenia statului român. În comentariul său făcut Constituției, profesorul *G. Alexianu* preciza că Legea fundamentală: „lasă pe seama legii ordinare obligația de a reglementa exercițiul acestei libertăți; legea însă nu

---

[1] A se vedea *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a statului român. Acte și documente. 1741-1791, ed. 2, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 2000, p. 405.

[2] Idem, p. 334. A se vedea și *J. Rotaru, H. Dumitrescu*, Comisia Centrală de la Focșani, 10 mai 1859-12 februarie 1962, Ed. Pallas, Focșani, 2015, p. 397.

[3] A se vedea *A. Pencovici*, Dezbaterile Adunării Constituante din anul 1866 asupra Constituțiunei și Legii electorale, Tipografia Statului, București, 1883, p. 183.

[4] *C. Ionescu*, op. cit., p. 563.

[5] Idem, p. 619.

poate să ia decât acele măsuri care sunt strict necesare pentru funcționarea în bune condiții de ordine și poliție a acestei libertăți, orice măsuri luate pentru a împiedica dreptul în sine, direct sau indirect, trebuie considerate contrarii Constituției"[1].

În dezvoltarea dispozițiilor constituționale cuprinse în cele trei Constituții monarhice atât Parlamentul cât și Guvernul au adoptat măsuri legislative și, respectiv, de natură administrativă prin care au reglementat modalitățile de organizare și desfășurare a întrunirilor pentru a ocroti valorile și principiile statornicite în textele constituționale. Și cele trei Constituții socialiste au recunoscut dreptul de întrunire. Constituția din 1965 a condiționat însă libertatea de întrunire de respectarea orânduirii socialiste. 18

§3. Cadrul legal al exercitării libertății de întrunire

În dezvoltarea dispozițiilor constituționale, Legea nr. 60/1991, privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice, republicată[2] prevede în art. 1 alin. (1) că: „libertatea cetățenilor de a-și exprima opiniile politice, sociale sau de altă natură, de a organiza mitinguri, demonstrații, manifestații, procesiuni și orice alte întruniri și de a participa la acestea este garantată de lege. Asemenea activități se pot realiza numai pașnic și fără nici un fel de arme". Legiuitorul ordinar introduce obligația organizatorilor unor astfel de întruniri, desfășurate în piețe, pe căile publice ori în alte locuri în aer liber, de a face și adresa primarului unității administrativ-teritoriale pe raza căreia urmează să aibă loc întrunirea, o declarație prealabilă conținând date referitoare la data, orele, locul și traseul, dacă este cazul, al întrunirii, precum și scopul acesteia[3]. Legea prevede, de asemenea, că adunările publice trebuie să se desfășoare în mod pașnic și civilizat, cu protecția participanților și a mediului ambiant, fără să stânjenească folosirea normală a drumurilor publice, a transportului în comun, cu excepția celor autorizate, funcționarea instituțiilor publice sau private, a celor de învățământ, cultură și sănătate, a unităților economice ori să degenereze în acțiuni turbulente de natură a pune în primejdie ordinea și liniștea publică, siguranța persoanelor, integritatea corporală, viața sau bunurile acestora ori ale domeniului public și nu pot fi continuate după orele 23:00, caz în care intră sub incidența dispozițiilor Legii nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice, republicate. 19

Potrivit art. 3 din lege, nu trebuie declarate în prealabil adunările publice a căror scop îl constituie manifestările cultural-artistice, sportive, religioase, comemorative, cele ocazionate de vizite oficiale, precum și cele care se desfășoară în exteriorul sau în incinta sediilor ori a imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat. În cazul în care organizatorii adunărilor publice nesupuse declarării prealabile dețin indicii sau date că desfășurarea lor s-ar putea solda cu acte de dezordine ori că ar putea să ducă la manifestări violente, au obligația să solicite din timp, primarilor, unităților de jandarmi competente teritorial și poliției locale sprijin de specialitate[4]. Primarul localității 20

[1] *G. Alexianu*, op. cit., p. 50.

[2] M.Of. nr. 186 din 14 martie 2014.

[3] Modelul declarației prealabile este prevăzut în lege în anexă la aceasta.

[4] Legea nr. 61/1991, republicată, interzice în art. 9 adunările publice prin care se urmărește: „a) propaganda ideilor totalitare de natură fascistă, comunistă, rasistă, șovină sau ale oricăror organizații terorist-diversioniste, defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la ură națională sau religioasă,

administrativ-teritoriale pe raza căreia urmează se desfășoare o adunare publică este abilitat de lege ca, la propunerea comisiei de avizare a unor astfel de întruniri, să interzică organizarea acestora, pentru motivele expres prevăzute în actul normativ menționat.

Art. 40. Dreptul de asociere

(1) Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere.

(2) Partidele sau organizațiile care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității sau a independenței României sunt neconstituționale.

(3) Nu pot face parte din partide politice judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică.

(4) Asociațiile cu caracter secret sunt interzise.

Lucrări de referință: *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, p. 802-844; *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 189-204; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 533-535; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 184-185; *Gh. Iancu*, Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale în România, Ed. All Beck, București, 2003, p. 285-298; *D. Micu*, Garantarea drepturilor omului în practica Curții Europene a Drepturilor Omului și în Constituția României, Ed. All Beck, București, 1998, p. 112-117; *I. Muraru*, Protecția constituțională a libertăților de opinie, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 191-231; *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 291-297; *B. Selejan-Guțan*, Protecția europeană a drepturilor omului, Ed. All Beck, București, 2004, p. 190-195; *Fr. Sudre*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 366-371; *Fr. Sudre*, L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme, Bruylant, Bruxelles, 1998, *passim*; *M. Udroiu, O. Predescu*, Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român, Ed. C.H Beck, București, 2008, p. 300-310.

Studii de specialitate: *M.-C. Apostolache*, Ambiguități legislative privitoare la validarea mandatului consilierilor locali și județeni, în Curierul Judiciar nr. 12/2014; *Ș. Beligrădeanu*, Probleme și efecte specifice ale răspunderii disciplinare și ale jurisdicției acesteia în cazul salariaților care, în temeiul unor legi speciale, exercită anumite profesii organizate în corpuri profesionale, în Dreptul nr. 9/2005; *D.C. Dănișor*, Pluralismul și partidele politice conform art. 8 din Constituția României, în Pandectele Române nr. 5/2008; *V. Vedinaș*, Funcționarul public – instituție a dreptului administrativ, în Pandectele Române nr. 5/2011; *V. Vedinaș*, Realități și perspective privind regimul juridic al funcționarului public în România, în Revista de Drept Public nr. 1/2002.

Corelații legislative: Legea partidelor politice nr. 14/2003 (M.Of. nr. 408 din 10 iunie 2015); Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată (M.Of. nr. 446 din 23 iunie 2015); O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații (M.Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000); Legea sindicatelor nr. 54/2003 (M.Of. nr. 73 din 5 februarie 2003); Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010); Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, republicată (M.Of. nr. 277 din 15 aprilie 2014); Legea nr. 371/2004 privind înființarea, organizarea și funcționarea Poliției

---

incitarea la discriminare, la violență publică și la manifestări obscene, contrare bunelor moravuri; b) organizarea unei lovituri de stat sau a altei acțiuni contrare siguranței naționale; c) încălcarea ordinii, siguranței sau moralității publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor ori punerea în pericol a sănătății acestora".

Comunitare (M.Of. nr. 878 din 27 septembrie 2004); Legea nr. 7/2006 privind statutul funcţionarului public parlamentar, republicată (M.Of. nr. 345 din 25 mai 2009); Legea dialogului social nr. 62/2011, republicată (M.Of. nr. 625 din 31 august 2012); art. 11 CEDO; art. 12 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Fundamentele democratice ale dreptului de asociere 479
§2. Noţiunea şi conţinutul dreptului de asociere 483
§3. Conceptul de partid şi de organizaţie, în sensul art. 40 din Constituţie 486
§4. Cauzele care atrag după sine neconstituţionalitatea partidelor şi a organizaţilor care cad sub incidenţa art. 40 487
§5. Interdicţii constituţionale şi legale ale exercitării dreptului de asociere 488
§6. Interzicerea asociaţiilor secrete 489

§1. Fundamentele democratice ale dreptului de asociere

Omul este prin natura sa o fiinţă socială, respingând din instinct şi, ulterior, din experienţă şi convingere practică, izolarea şi retragerea dintr-o comunitate, în care găseşte mai uşor ajutor, sprijin pentru realizarea şi apărarea nevoilor şi năzuinţelor sale. Antropologic, se poate dovedi că asocierea indivizilor, unii cu alţii a răspuns unei nevoi stringente a acestora de realizare a unei existenţe comune sigure, la adăpost de ameninţări şi pericole. Scopul primar al oricărei asocieri, indiferent de forma acesteia, este punerea în comun a eforturilor individuale în vederea realizării unor scopuri colective, de care sunt animaţi membrii asociaţi, benefice fiecăruia şi tuturor împreună. Pe acest adevăr se poate construi un bun fundament teoretic pentru orice tip sau formă de asociere a indivizilor care îşi propun, îndeosebi, realizarea prin efort comun a unor interese de grup. 1

Diversitatea intereselor individuale şi sociale stă la baza diversităţii formelor de asociere a indivizilor, indiferent care ar fi gradul de agregare şi organizare a acestora. Altfel spus, fiecare formă de asociere a oamenilor corespunde în modul cel mai strict categoriilor de interese ale acestora, precum şi voinţei şi capacităţii lor organizatorice şi funcţionale de a le înfăptui sau, cel puţin, de a-şi propune acest obiectiv. 2

Din punct de vedere politic, motivaţia dreptului de asociere poate fi explicată prin instinctul natural de conservare al individului, care recurge la soluţia asocierii cu alţii, pentru ca împreună să formeze o forţă suficient de puternică sau influentă pentru a rezista la opresiune sau pentru a-şi promova interesele, inclusiv politice, în raporturile cu cei aflaţi la guvernare. 3

În fond, chiar statul este forma perfectă de asociere (politică) a oamenilor. Comunitatea de cetăţeni organizaţi într-un stat determinat, este titulara puterii politice suverane a acestora, fiecare dintre ei fiind animat de interese personale şi cerinţe sociale, fiecare având drepturi şi libertăţi fundamentale, de care doreşte să beneficieze individual sau în colectivitatea din care face parte şi pe care le apără apelând la autoritatea statului. Pe această cale se poate explica ideologic de ce unitatea comunităţii cetăţenilor are vocaţia de a constitui fundamentul statului. 4

Pentru că cetăţenii oricărui stat nu pot să-şi exercite suveranitatea în mod individual, în principal, datorită complexităţii şi tehnicităţii proceselor de guvernare, varietăţii 5

intereselor lor, reciproc potrivnice, aceştia sunt nevoiţi să-şi delege periodic exerciţiul puterii unor organisme reprezentative, învestite cu forţă şi autoritate statală. Pentru aceasta însă, este nevoie ca voinţa politică a fiecărui cetăţean să fie definită şi exprimată prin intermediul unor organisme, al căror rol social constă în formarea opţiunilor politice ale electoratului şi în promovarea acestora prin instrumente democratice la nivel parlamentar şi al autorităţilor administraţiei publice locale şi, după caz, la nivelul instituţiei şefului de stat, ales prin vot universal direct[1].

6 Între individ şi guvernanţi se formează, astfel, un ansamblu divers de corpuri intermediare care au o legătură nemijlocită cu procesul de exercitare a puterii, deşi nu participă efectiv la exercitarea acesteia şi al căror scop constă în mijlocirea accesului indirect al cetăţenilor la guvernare[2]. Corpurile respective au, pe de o parte, rolul de a susţine interesele anumitor categorii de cetăţeni, iar, pe de altă parte, de a-i împiedica pe guvernanţi să exercite puterea în mod abuziv, tiranic[3].

7 Pentru alte categorii de interese, cum sunt, de pildă, cele profesionale, culturale, artistice sau sportive, cetăţenii se pot asocia în sindicate, patronate, ligi, uniuni, cluburi, asociaţii, a căror formă de organizare şi tip de activitate corespund anumitor categorii de interese. Ideea de bază a asocierii cetăţenilor în anumite forme organizatorice, purtătoare de interese categoriale (partide, sindicate, cluburi, uniuni, patronate, ligi ş.a.), este libertatea de asociere ca o formă particulară a libertăţii individuale. Libertatea de asociere trebuie înţeleasă în două sensuri: Constituţia garantează dreptul cetăţeanului/persoanei de a adera la o asociaţie, dar şi libertatea de a refuza afilierea[4]. În principiu, înfiinţarea unei asociaţii prin iniţiativa asocierii libere a unor persoane nu este condiţionată de autorizarea sau aprobarea statului. Membrii asociaţi pot fi însă interesaţi, după caz, de recunoaşterea (condiţionată) de către stat a formelor organizatorice respective, ceea ce conferă acestora nu numai un statut legal, din punct de vedere formal, ci şi o anumită legitimitate, sporită de numărul membrilor asociaţi, de ponderea şi influenţa socială ale acestora.

8 Recunoaşterea de către stat a asociaţiilor şi conferirea personalităţii juridice acestora, ridică problema ipotetică a apariţiei în timp a unei „competiţii" între puterea şi autoritatea publică ale statului, pe de o parte, şi ponderea socială, economică, chiar financiară a unor forme asociative, pe de altă parte, acestea din urmă putând tinde, în fapt, spre o emancipare politică. Există, cel puţin teoretic, posibilitatea ca anumite forme asociative să capete o putere socială concurentă cu cea a statului, situaţie în care autoritatea acestuia poate fi pusă sub semnul întrebării. Practica constituţională modernă cunoaşte numeroase situaţii în ţări cu puternice tradiţii democratice, în care membrii Parlamentului sunt mai legaţi de interesele înguste ale partidelor politice care i-au propus şi susţinut în alegeri, decât de cele ale cetăţenilor din circumscripţiile electorale în care au fost aleşi. Tot astfel,

---

[1] A se vedea *C. Ionescu*, Constituţia României. Titlul I. Principii generale. Art. 1-14. Comentarii şi explicaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2015, p. 266.

[2] A se vedea, pentru detalii, *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, 2008, p. 402.

[3] Ibidem.

[4] A se vedea, în acest sens, *F. Surde*, Drept european şi internaţional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iaşi, 2006, p. 366 Dreptul de asociere negativ este acceptat în jurisdicţia CEDO, care condamnă sistemul de aderare din oficiu la o asociaţie, instituit prin voinţa legislativă a Legiuitorului (Decizia *Chassagnou c. Franţei*).

sindicatele au acumulat o putere organizatorică de care guvernele ţin seama ca o constantă a politicilor publice.

Partidele şi sindicatele nu epuizează însă ponderea socială latentă a societăţii 9
contemporane. Asociaţii profesionale cu rol de formator de opinie publică îşi dispută de multe ori capacitatea şi forţa de influenţă cu autorităţi statale de decizie, fiind uneori recunoscute în practică în calitate de coparticipant în procese decizionale la nivel naţional. Există o rezervă a statului faţă de formele asociative care deţin, în abstract, capacitatea să-i concureze autoritatea şi puterea de decizie centralizată? Există instinctul de putere socială a asociaţiilor care, odată asumată, poate fi îndreptată de către acestea, împotriva statului, pentru a-i diminua autoritatea? Cred că de la răspunsul la aceste două întrebări, ar trebui să pornească o Adunare Constituantă atunci când reglementează dreptul de asociere. Sunt partizanul echilibrului social şi politic. Cetăţenii trebuie să se poată asocia liber în diverse forme asociative, pentru a-şi exprima opiniile, convingerile, gândurile, şi chiar pentru a încerca să-l convingă pe Guvernant să adopte o anumită decizie, dar fără a prejudicia valorile pe care se întemeiază regimul politic, agreat şi legitimat prin voinţa politică suverană a majorităţii populaţiei. Din acest punct de vedere, partidele politice, sindicatele, alte corpuri intermediare, create şi ele prin voinţa asociativă a cetăţenilor unei ţări, nu trebuie să piardă din vedere că pierderea sprijinului membrilor asociaţi şi, mai ales, al cetăţenilor, duce la propria delegitimizare.

Desigur, recunoaşterea de către autorităţile competente ale statului a înfiinţării şi 10
funcţionării unor forme asociative, nu este obligatorie pentru toate asociaţiile. Pot exista asociaţii de persoane care nu presupun o recunoaştere formală din partea statului, după cum înfiinţarea partidelor politice a sindicatelor şi patronatelor, sau a asociaţiilor religioase presupune o procedură de înregistrare, inclusiv un drept de control din partea statului asupra dosarelor de înfiinţare a acestora[1]. În doctrina şi jurisprudenţa europeană s-a încetăţenit principiul democratic, potrivit căruia subordonarea constituirii asociaţiei de o autorizare prealabilă echivalează cu atingerea substanţei dreptului la libertatea de asociere[2]. Stabilirea de către stat a unor condiţii de legalitate şi funcţionare ale unei asociaţii nu are însă nimic comun cu autorizarea acestora, care presupune în substanţa sa, vocaţia discreţionară a puterii publice, convertibilă oricând într-un exces de putere.

---

[1] Art. 18 din Legea nr 489/2006 privind libertatea religioasă şi regimul general al cultelor stabileşte că asociaţia religioasă care solicită recunoaşterea calităţii de cult trebuie să formuleze o cerere în acest sens la Secretariatul de Stat pentru Culte, însoţită de dovada că este constituită legal şi că funcţionează neîntrerupt pe teritoriul României de cel puţin 12 ani, de listele originale cuprinzând adeziunile unui anumit număr de enoriaşi şi mărturisirea de credinţă proprie şi statutul de organizare şi funcţionare. Recunoaşterea calităţii de cult a unei asociaţii religioase se face prin hotărâre a Guvernului [art. 20 alin. (1) din Legea nr. 489/2006]. Tot astfel, Legea partidelor politice nr. 14/2003 prevede în art. 18 alin. (1) că pentru înregistrarea unui partid politic se depun la Tribunalul Bucureşti, între altele, actul de constituire, statutul şi programul partidului, dovada deschiderii contului bancar. Potrivit art. 20 alin. (1) coroborat cu art. 21 alin. (1) din aceeaşi lege, tribunalul se pronunţă asupra cererii de înregistrare a partidului politic în şedinţă publică, cu participarea reprezentantului Ministerului public.

[2] A se vedea *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 534.

11 Corelativ libertății de asociere este obligația statului, guvernat pe baza principiilor democrației constituționale, de a nu interzice asocierea liberă a cetățenilor, decât în cazuri și condiții în care restrângerea exercițiului dreptului de asociere se impune cu necesitate iar măsurile de interdicție sunt compatibile cu o societate democratică și proporționale cu situația care le-au determinat. Potrivit art. 11 parag. 2 din Convenția europeană a drepturilor omului, exercitarea dreptului de asociere nu poate face obiectul altor restrângeri decât a acelora care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protejarea sănătății sau a moralei ori pentru protecția drepturilor și libertății altora.

12 Potrivit principiilor statului de drept și ale democrației constituționale, asocierea trebuie să fie o vocație, fiecare cetățean având dreptul să se asocieze în mod liber, dar și să refuze o astfel de opțiune personală. Este de esența unei societăți democratice ca asocierea cetățenilor în diferite corpuri asociative să se facă prin liberul consimțământ al fiecărui membru al asociației respective. Din perspectiva democrației constituționale, libertatea de asociere presupune dreptul oricărei persoane de a crea sau de a adera la o asociație de persoane[1]. Convenția europeană a drepturilor omului recunoaște în art. 11 libertatea de asociere sindicală, aceasta putând fi socotită și ca un principiu de reglementare la nivel național a altor forme asociative, la care pot să adere în mod liber cetățenii unui stat. Convenția, însă, nu garantează, așa cum s-a precizat în doctrină, dreptul de a înființa asociații ce au obiective contrare scopurilor Convenției și pluralismului de idei ce guvernează o societate democratică[2].

13 Democrația presupune, prin natura sa, libertatea de asociere, cumulată cu dreptul fundamental la opinie, asocierea fiind și mijlocul prin care cetățenii își exprimă în mod liber opiniile în calitate de membri ai unei asociații determinate. Dreptul de asociere interferează cu alte drepturi și libertăți publice garantate la nivel constituțional. Avem în vedere, în acest sens, libertatea de gândire și de conștiință (politică, sindicală, religioasă, științifică, artistică etc.), precum și libertatea de manifestare liberă a convingerilor personale, libertatea de exprimare, toate acestea fiind consacrate și la nivel internațional[3]. Dreptul de asociere se conjugă, astfel, în formule democratice și cu pluralismul, fie acesta politic, sindical, cultural, religios sau de altă natură. Nu poate exista democrație constituțională autentică, de tip occidental, în lipsa pluralismului și a dreptului cetățenilor statului, de a înființa și de a se asocia liber în partide și în alte organisme asociative, prin care se militează activ pentru înfăptuirea anumitor interese generale ori de grup.

14 Tezele pentru proiectul de Constituție au reflectat doar parțial concepția europeană referitoare la problematica dreptului de asociere. Potrivit tezelor acceptate de Adunarea Constituantă în 1991, principiul european al libertății de asociere contrasta cu teza potrivit căreia Parlamentul urma să reglementeze exercițiul acestui drept[4]. O atare teză, lăsa

[1] *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 194.

[2] Ibidem.

[3] A se vedea *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 804.

[4] Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție a pregătit spre dezbaterea Constituantei, următorul set de teze pentru capitolul II din Titlul II al Constituției consacrat drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor: „Cetățenii români au dreptul de a se asocia în mod

Legiuitorului ordinar posibilitatea de a pune oricând limite pentru exercitarea libertății de asociere. Textul constituțional adoptat de Adunarea Constituantă nu a mai reținut însă condiționarea exercițiului dreptului de asociere, de voința politică a Parlamentului, mai ales în condițiile în care Guvernul deține drept de inițiativă legislativă.

§2. Noțiunea și conținutul dreptului de asociere

În sensul art. 40 din Constituție, dreptul de asociere este posibilitatea garantată de stat 15
oricărei persoane aflată pe teritoriul său, de a se reuni în mod liber, împreună cu alții, într-o formă asociativă, în principiu, permanentă, în scopul de a-și realiza prin efort și acțiuni comune, anumite idealuri sau interese care îi animă[1]. Această definiție este valabilă numai pentru asociațiile fără scop patrimonial. Asociațiile care au caracter patrimonial intră sub incidența legislației civile. Într-o altă opinie, asociațiile sunt grupări cu caracter durabil, constituite în vederea realizării unui scop permanent și care funcționează conform anumitor reguli acceptate de membrii lor[2].

Din perspectiva art. 11 din Convenția europeană a drepturilor omului, s-a precizat că 16
libertatea de asociere este acea facultate recunoscută unei persoane de constitui o grupare, împreună cu alte persoane, în vederea atingerii unui scop, fără ca autoritățile statale să se opună la aceasta[3]. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că în accepțiunea textului constituțional prin care este consacrat, dreptul de asociere constituie o prerogativă recunoscută cetățeanului, a cărei valorificare este expresia manifestării de voință conștientă și liberă a acestuia. Asocierea are loc în considerarea unor rațiuni comune, care aproprie

---

liber, potrivit legilor ce reglementează exercițiul acestui drept, în partide politice, în sindicate și în orice alte forme de asociere. Simpla exercitare a dreptului de asociere nu implică de la sine dreptul de a crea persoane juridice. Modalitățile de înființare a persoanelor juridice sunt stabilite numai de lege. Înființarea partidelor politice este liberă. Partidele care, prin scopurile sau prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a ordinii constituționale ori a integrității și a independenței statului, cât și cele care s-au constituit în exclusivitate pe criterii etnice, religioase sau lingvistice, sunt neconstituționale. Consiliul Constituțional este singurul competent să hotărască în această privință". Tezele au cuprins și o variantă de redactare diferită a textului referitor la neconstituționalitatea înființării partidelor pe anumite criterii. Această variantă de redactare avea următorul cuprins: „Să se elimine motivul de neconstituționalitate privind partidele „care s-au constituit în exclusivitate pe criterii etnice, religioase sau lingvistice". Nu pot face parte din partide politice membrii activi ai forțelor armate, magistrații, diplomații, polițiștii, personalul radio-televiziunii de stat, cât și alți funcționari publici stabiliți prin lege organică" (a se vedea Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 193).

[1] Alți autori definesc dreptul de asociere ca posibilitatea recunoscută persoanelor ca, în diverse forme, să cumuleze permanent cunoștințele sau activitatea lor, în scopul promovării unor interese, altele decât cele cu caracter patrimonial (a se vedea *I. Deleanu*, op. cit., p. 533). Într-o altă definiție, dreptul de asociere cuprinde posibilitatea cetățenilor români de a se asocia, în mod liber, în partide sau formațiuni politice, în sindicate sau în alte forme și tipuri de organizații, ligi și uniuni, cu scopul de a participa, la viața politică, științifică, socială și culturală sau de a-și realiza o serie de interese legitime comune (*I. Muraru*, Protecția constituțională a libertăților de opinie, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 194).

[2] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 184.

[3] *C. Bîrsan*, op. cit., p. 809.

asociații și asigură o comunicare între aceștia, de natură ideologică sau profesională, esențială fiind existența unui sistem de valori comune ca premisă și a unor interese și scopuri comune ca finalitate[1].

17 Prin substanța sa, dreptul de asociere face parte din ansamblul drepturilor și libertăților cetățenești care pot fi exercitate exclusiv în colectiv, deși, dreptul ca atare este o vocație recunoscută fiecărei persoane în parte[2]. Odată ce persoana dă curs libertății sale de asociere și își exprimă, în acest sens, în mod liber consimțământul, capătă statut de asociat, raportat, desigur, la asociația la care s-a afiliat sau a aderat. În practică sunt și raporturi juridice în care calitatea de asociat a unei persoane creează acesteia anumite obligații, dar nu în raport cu ceilalți membri asociați ori cu asociația respectivă, ci cu terții. Ne referim, în acest sens, de pildă, la situația în care candidatul unui partid la alegerile parlamentare, trebuie să-și declare apartenența politică [art. 52 alin. (12) din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale permanente].

18 Dreptul de asociere reprezintă o cucerire socială și politică de tradiție în ordinea constituțională din România[3]. Dovadă în acest sens sunt și dispozițiile din Legile fundamentale și legile speciale care au consacrat sau, după caz, au reglementat acest drept în funcție de caracteristicile regimurilor politice care s-au succedat, din perioada modernă a istoriei României până în prezent. Reglementările legale naționale în vigoare referitoare la dreptul de asociere se aplică în coroborare cu prevederi cuprinse în documente internaționale pe care România le-a semnat, asumându-și astfel obligații concrete. Printre acestea, Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată în cadrul Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948 prevede în art. 20 că „orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire și de asociere pașnică". Același text, menționează că „nimeni nu poate fi obligat să facă parte dintr-o asociație". La rândul său, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice prevede în art. 22 că: „orice persoană are dreptul de a se asocia în mod liber cu altele, inclusiv dreptul de a constitui sindicate și de a adera la ele, pentru ocrotirea intereselor sale. Și Convenția europeană a drepturilor omului prevede în art. 11 că „orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere..."[4].

19 Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene a preluat reglementările în materie din Convenția europeană și a prevăzut în art. 12 că orice persoană are libertatea de

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 83 din 10 februarie 2005 (M.Of. nr. 360 din 27 aprilie 2005).

[2] În doctrină se menționează constant că este de neconceput punerea în valoare a dreptului de asociere sau de reuniune decât împreună cu alte persoane (*C. Bîrsan*, op. cit., p. 804).

[3] Art. 27 din Constituția din 1866 prevedea că „Românii au dreptul de a se asocia, conformându-se legilor care regulează exercițiul acestui drept". Din perspectiva art. 1 alin. (3) din Constituția revizuită în 2003, acest text are valoare de tradiție democratică, impunându-se, ca atare, autorităților publice prevăzute în Titlul III al Legii fundamentale, precum și Curții Constituționale și Avocatului Poporului.

[4] Curtea Constituțională a reținut că art. 11 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale garantează libertatea de asociere, care constă în dreptul fiecăruia de a constitui, alături de alte persoane, o anumită grupare sau de a se afilia la o grupare deja existentă, în vederea realizării unor interese comune, pe o durată determinată sau nedeterminată, grupare cu sau fără personalitate juridică [Decizia Curții Constituționale nr. 606 din 20 mai 2008 (M.Of. nr. 563 din 25 iulie 2008)].

asociere, în special în domeniile politic, sindical şi civic pentru apărarea intereselor sale. Iată, prin urmare, un set de documente internaţionale, la care se adaugă şi alte documente regionale care conferă oricărei persoane dreptul de a se asocia liber în vederea realizării unor interese determinate.

Se insistă în unele dintre aceste documente pe ideea de apărare a intereselor persoanelor, 20
aceasta fiind motivaţia pentru care ele optează pentru a se asocia sau afilia unor asociaţii deja existente. În ultimele decenii, cel puţin la nivel european au apărut asociaţii civice care nu îşi propun, în principal, apărarea drepturilor şi intereselor membrilor asociaţi, ci promovarea largă la nivel naţional şi internaţional a unor valori de natura celor înscrise îndeobşte în constituţii. Unele dintre asemenea organisme asociative îşi propun, astfel, obiective de importanţă statală şi, uneori, reclamă şi chiar impun statului schimbări de natură politică, modificări în componenţa guvernelor etc.[1)] Nu de puţine ori astfel de asociaţii sunt finanţate interesat din străinătate şi susţin ocult interese politice, financiare, sociale, opuse programelor guvernamentale interne, ceea ce constituie un factor de instabilitate politică şi un pericol pentru ordinea constituţională naţională.

Faptul că cetăţenii au posibilitatea de a acţiona direct, în asociaţie cu alţii, pentru înfăp- 21
tuirea intereselor proprii sau promovarea unor valori social-umane şi, prin urmare, de a opta pentru o formă asociativă de activism politic, sindical, profesional şi de altă natură, pentru a-şi satisface doleanţe, idealuri şi cerinţe sociale specifice, nu scuteşte statul de a-şi asuma politici publice în aceste domenii, ci dimpotrivă, de a stimula un dialog social întemeiat pe respectarea valorilor democratice. Vocaţia exercitării dreptului de asociere este, din această privinţă, o formă prin care cetăţenii îşi depăşesc condiţia de obiect pasiv al politicilor de guvernare, devenind subiecte active şi cointeresate asociativ în soluţionarea unor probleme generale care îi preocupă.

Ideea înfiinţării unor asociaţii, ai căror membrii, animaţi de anumite convingeri 22
politice, sociale, profesionale sau de altă natură acţionează împreună pentru promovarea ori apărarea intereselor lor legitime şi a drepturilor recunoscute de stat, are legătură şi cu opoziţia principial ireductibilă între Guvernant şi guvernaţi. Nici un Guvernant nu poate pretinde că a eliminat în totalitate contradicţiile existente între cerinţele diferitelor grupuri politice sau socio-profesionale şi politicile publice asumate de acesta pe parcursul unei legislaturi sau mandat executiv. În aceste condiţii, asocierea în partide, sindicate, uniuni, ligi, cluburi etc. reprezintă o formă democratică de acţiune a cetăţenilor unui stat, fie

---

[1)] Fără a nega importanţa socială a unor astfel de asociaţii, considerăm că statul prin organele sale competente, inclusiv cele de intelligence, ar trebui să identifice şi să prevină riscurile activităţii acelor organisme ale societăţii civile care devin competitori ai autorităţilor publice de suveranitate naţională, mai ales când sursele de finanţare a acestora provin din străinătate şi sunt utilizate pentru manipularea opiniei publice, atragerea unor segmente de populaţie la adunări publice, mitinguri etc. neautorizate, având ca scop să genereze crize sociale care să destabilizeze scena politică a ţării. Lipsa de reacţie represivă a statului faţă de activitatea unor astfel de organisme este un semn al scăderii autorităţii acestuia şi al incapacităţii Guvernului şi a autorităţilor publice locale de a impune respectarea Constituţiei şi a legilor care consacră valorile regimurilor politice democratice. Mai grav este atunci când, din interese politice şi ideologice partizane, partide parlamentare se asociază cu astfel de organisme în încercarea de a acţiona împotriva majorităţii parlamentare cu instrumentele luptei civice, când au la dispoziţie proceduri constituţionale şi regulamentare pentru a critica Guvernul.

pentru obținerea prin instrumente electorale a puterii, fie pentru realizarea unor obiective profesionale, culturale, religioase etc. În aceasta constă importanța și utilitatea socială a asociațiilor la care face trimitere art. 40 din Constituție.

23 Libertatea de asociere prezintă unele înrudiri cu libertatea întrunirilor, dar între cele două forme ale libertății individuale există și deosebiri esențiale, motiv pentru care acestea nu pot fi confundate. În raport cu dreptul de asociere, libertatea de întrunire nu presupune legăturile permanente între persoanele care se reunesc, dintr-un motiv sau altul. Întrunirile prezintă potențial de tulburare a liniștii publice, pot da naștere la reacții violente din partea altor grupuri de persoane care optează pentru contrademonstrații. Întrunirile publice necesită anumite autorizații eliberate de organisme ale statului și pot fi monitorizate de autorități specializate, pentru prevenirea unor tulburări sociale.

§3. Conceptul de partid și de organizație în sensul art. 40 din Constituție

24 Într-o accepție largă, prin noțiunea de **partid politic** se înțelege o grupare sau asociație durabilă de indivizi, uniți în mod liber între ei prin afinități ideologice și convingeri politice comune, creată la nivel teritorial pe baza unor principii stricte de organizare și disciplină, al căror scop, înscris într-un program sau statut, constă în promovarea și înfăptuirea în competiție electorală și parlamentară cu alte partide, a unei anumite doctrine sau concepții politice privind dezvoltarea și guvernarea unei societăți date și participarea prin reprezentanții lor la exercitarea puterii politice[1]. Dintre corpurile intermediare, partidele politice sunt cel mai mult racordate la procesul de guvernare, de voința lor depinzând conținutul obiectivelor de dezvoltare ale unei țări. Avem aici în vedere, desigur, partidele politice parlamentare, acestea fiind reprezentate în Parlament și Guvern, precum și în autoritățile administrației publice locale.

25 Practic, orice decizie de conducere la nivel național și local conține voința partidelor politice parlamentare, convertită în decizie statală. Partidele contribuie la definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor. Întrucât problematica reglementării constituționale a partidelor politice, a fost analizată pe larg în cuprinsul comentariul dispozițiilor art. 8 din Constituție, consacrat pluralismului politic, nu insistăm mai mult asupra rolului social de formator al voinței politice a cetățenilor unei țări[2]. Cetățenii români se pot asocia liber în partide politice, statul neavând dreptul să condiționeze afilierea partinică a acestora.

26 În privința termenului de organizație, folosit în art. 40 alin. (2), precizăm că acesta este folosit cu o varietate foarte mare de sensuri. Dintre acestea, cel mai apropiat de dreptul constituțional este sensul utilizat de sociologie. Din această perspectivă, prin organizație se înțeleg grupuri de oameni care își organizează și coordonează activitatea în vederea

---

[1] *C. Ionescu*, Constituția României. Titlul I..., op. cit., p. 258.

[2] Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa că exprimarea de către partidul politic a voinței politice a cetățenilor, potrivit art. 8 alin. (2) din Constituție, este concretizarea, pe plan politic, a libertății de exprimare prevăzută de art. 30 din Constituție [Decizia Curții Constituționale nr. 35 din 2 aprilie 1996 (M.Of. nr. 75 din 11 aprilie 1996)]. În aceeași decizie, instanța de contencios constituțional a decis că rolul constituțional al partidului politic fiind acela de a contribui la formarea și exprimarea voinței politice a cetățenilor, evident că acesta nu îl poate îndeplini în respectul Constituție decât dacă acționează conform prevederilor sale.

realizării unor finalități relativ clar formulate ca obiective[1]. Definiția este extrem de generală, putând fi aplicată pentru parlamente, guverne, școli, universități, întreprinderi, societăți comerciale, spitale, partide, sindicate cluburi, uniuni ș.a.m.d. De aceea, vom racorda definiția sociologică a termenului de organizație la conținutul normativ al art. 40 din Constituție, consacrat dreptului cetățenesc de asociere și vom considera că termenul de organizație utilizat de Adunarea Constituantă din 1991 se referă exclusiv la cele organizații create prin adeziunea liber consimțită a persoanelor la o formă asociativă care nu presupune un scop patrimonial.

Partidele politice, sindicatele și patronatele sunt create potrivit unor legi speciale. Alte 27
organizații în sensul art. 40 din Constituție sunt asociațiile și fundațiile. Acestea din urmă sunt supuse cadrului legislativ stabilit în O.G. nr. 26/2000[2]. În privința organizațiilor care cad sub incidența art. 40 din Constituție, statul român are o dublă obligație constituțională: pe de o parte, trebuie să se abțină de la restricționarea ilegitimă a exercițiului libertății de asociere, precum și de la împiedicarea abuzivă a activității legale a acestora, iar, pe de altă parte, să întreprindă măsuri legislative pentru crearea și amendarea cadrului legislativ privind înființarea și activitatea acestora, permițându-le astfel să-și atingă scopurile pentru care au fost create de membrii lor asociați[3].

§4. Cauzele care atrag după sine neconstituționalitatea partidelor și a organizațiilor care cad sub incidența art. 40

Dacă în principiu înființarea asociațiilor este liberă, activitatea acestora, ca forme 28
asociative ale cetățenilor români, indiferent dacă este vorba de partide, sindicate, patronate, uniuni, cluburi etc. trebuie să se desfășoare cu respectarea legislației în vigoare. Curtea Constituțională a decis, în acest sens, că dreptul de asociere se poate exercita numai cu respectarea legii, și nu împotriva ei[4]. Adunarea Constituantă a consacrat în dispozițiile Constituției valori fundamentale ale democrației constituționale și ale statului de drept, a căror atingere atrage după sine caracterul neconstituțional al asociațiilor respective. Art. 40 alin. (2) din Constituție prevede în acest sens că „partidele sau organizațiile care, prin scopurile sau activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității României sunt neconstituționale". Cât privește conceptele de pluralism politic, principii ale statului de drept, suveranitatea, integritatea și independența României, acestea au fost explicate în comentariile art. 1, 2, 8, 152 și, parțial, în alte comentarii, motiv pentru care nu insistăm asupra lor în comentariul de

---

[1] A se vedea *C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), Dicționar de sociologie, Ed. Babel, București, 1993, p. 413.

[2] Art. 2 din O.G. nr. 26/2000 prevede că aceasta are ca scop crearea cadrului pentru: a) exercitarea dreptului la libera asociere; b) promovarea valorilor civice, ale democrației și statului de drept; c) urmărirea realizării unui interes general, local sau de grup, d) facilitarea accesului asociațiilor și fundațiilor la resurse private și publice, e) parteneriatul dintre autoritățile publice și persoanele juridice de drept privat fără scop patrimonial; f) respectarea ordinii publice.

[3] A se vedea și *M. Udroiu, O. Predescu*, Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român, Tratat, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 300; *B. Selejan-Guțan*, Protecția europeană a drepturilor omului, Ed. All Beck, București, 2004, p. 190.

[4] Decizia Curții Constituționale nr. 260 din 12 mai 2005 (M.Of. nr. 548 din 28 iunie 2005).

față. Asociațiilor care cad sub incidența art. 40 din Legea fundamentală le sunt opozabile dispozițiile constituționale din art. 30 alin. (7), potrivit cărora „sunt interzise de lege defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură națională rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică...".

29 Se înțelege că textul constituțional al art. 40, care prezintă cauzele ce atrag neconstituționalitatea partidelor sau a organizațiilor, se completează cu prevederile art. 30 alin. (7) din Constituție. În acest fel, Adunarea Constituantă a creat un cadru mai extins de apărare a valorilor fundamentale ale statului român și ale națiunii române (în sensul ei civic), precum și ale ordinii constituționale instituite prin voința suverană a poporului român, care a aprobat prin referendum național Constituția în vigoare[1].

30 Procedura de constatare a neconstituționalității partidelor politice este prevăzută în art. 39-41 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată[2].

§5. Interdicții constituționale și legale ale exercitării dreptului de asociere

31 Trebuie precizat de la început că Adunarea Constituantă nu a avut în vedere în cuprinsul art. 40 alin. (3) din Constituție stabilirea unei interdicții generale de afiliere la formele asociative aflate sub incidența textului constituțional pe care îl comentăm pentru anumite categorii de persoane. Textul o spune clar: este vorba exclusiv de partide politice. Cât privește categoriile de persoane care nu pot adera sau nu se pot afilia partidelor politice, acestea sunt: judecătorii Curții Constituționale, Avocatul Poporului, judecătorii și procurorii, membrii activi ai armatei (indiferent de grad și funcție), polițiștii, precum și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică. Motivația interdicției este simplă: în exercitarea prerogativelor constituționale și legale pe care persoanele respective le au pe durata mandatului sau a funcției îndeplinite, acestea trebuie să fie imparțiale și independente.

32 Sunt categorii de funcționari publici, cum sunt, de pildă, funcționarii publici parlamentari cărora prin lege specială li se interzice expres să facă parte din partide politice sau din organizații echivalate de legislația electorală cu partidele politice. Legiuitorul special este pe deplin îndreptățit, în virtutea prerogativelor sale legislative, să stabilească ce categorii de demnitari și funcționari publici nu pot să exercite dreptul constituțional de asociere în partide politice[3]. Nu este vorba în acest caz de aplicarea art. 53 din Constituție privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, ci de o interdicție formală stabilită prin voința Adunării Constituante și aplicabilă doar în privința asocierii în partide politice. Magistrații se pot asocia liber în asociați profesionale, polițiști pot înființa sindicate. Prin urmare, categoriile socio-profesionale menționate pot exercita în continuare dreptul constituțional de asociere în alte forme asociative care nu au caracter de partide politice.

---

[1] A se vedea și *N. Popa, C. Ionescu*, Consecințe juridice ale neconstituționalității partidelor politice, în Revista de Drept Public nr. 2/1995.

[2] M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010.

[3] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 249 din 10 mai 2005 (M.Of. nr. 536 din 23 iunie 2005).

§6. Interzicerea asociaţiilor secrete

Interdicţia înfiinţării şi funcţionării asociaţiilor secrete este una firească în orice stat. 33
Este de la sine înţeles că activitatea unui corp constituit prin adeziunea liberă a membrilor acestuia trebuie să corespundă legislaţiei statului respectiv, să nu aducă atingere valorilor politice, economice, sociale, religioase ori culturale consacrate constituţional ori legal, drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor celorlalte persoane rezidente la un moment dat pe teritoriul statului respectiv. Tocmai de aceea activitatea partidelor, a altor asociaţii trebuie să fie publică, statul având autoritatea suverană de a sancţiona atingerea valorilor pe care se întemeiază şi pe care le apără prin mijloace specifice puse la dispoziţia organismelor cu funcţii represive şi de asigurare a siguranţei naţionale şi a ordinii de drept. Sunt asociaţii recunoscute de statul român care, deşi funcţionează ca un cerc închis, inaccesibil, în general, publicului, nu sunt socotite ca asociaţii secrete. Avem în vedere organizaţiile masonice a căror activitate este considerată de membrii acestora ca o „activitate discretă", calificativ acceptat şi de statul român[1)].

Art. 41. Munca şi protecţia socială a muncii

(1) Dreptul la muncă nu poate fi îngrădit. Alegerea profesiei, a meseriei sau a ocupaţiei, precum şi a locului de muncă este liberă.

(2) Salariaţii au dreptul la măsuri de protecţie socială. Acestea privesc securitatea şi sănătatea salariaţilor, regimul de muncă al femeilor şi al tinerilor, instituirea unui salariu minim brut pe ţară, repausul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiţii deosebite sau speciale, formarea profesională, precum şi alte situaţii specifice, stabilite prin lege.

(3) Durata normală a zilei de lucru este, în medie, de cel mult 8 ore.

(4) La muncă egală, femeile au salariu egal cu bărbaţii.

(5) Dreptul la negocieri colective în materie de muncă şi caracterul obligatoriu al convenţiilor colective sunt garantate.

Lucrări de referinţă: *I. Ciochină-Barbu*, Dreptul muncii. Curs universitar, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2012, p. 3; *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituţia României – comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 94-98; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 518-522; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Constituţia României revizuită. Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 85-90; Parlamentul României - Senat, Adunarea Constituantă. 11 iulie 1990-1 noiembrie 1991, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 55 şi 210; *A. Popescu*, Comentariul art. 41, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C. H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 374-398; *I.T. Ştefănescu*, Tratat teoretic şi practic de drept al muncii, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 13-15 şi 77-85; *A. Ţiclea*, Tratat de dreptul muncii, ed. a V-a revizuită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 55-60; *A. Ţiclea*, Codul muncii comentat, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014 p. 19-23; *T. Toader, M. Safta*, Constituţia României cu legislaţie conexă şi jurisprudenţă, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2014, p. 175-184.

Studii de specialitate: *L. Orban*, Negocierea Capitolului 4 – Libera circulaţie a capitalurilor. Semnificaţii şi consecinţe pentru România, în Revista de Drept Public nr. 1/2003; *C. Mănăstireanu, I. Tripon*, Consideraţii referitoare la dreptul salariaţilor la încadrarea locurilor de muncă în condiţii deosebite şi

[1)] A se vedea H.G. nr. 561/2004 privind recunoaşterea asociaţiei „Marea Lojă Naţională din România" ca fiind de utilitate publică (M.Of. nr. 374 din 20 aprilie 2004).

speciale, în Dreptul nr. 10/2016; *O. Ținca*, Observații privind contractul individual de muncă, în Revista română de dreptul muncii nr. 5/2009; *V. Vedinaș, M. Duță, I.L. Vedinaș*, Sporul de salariu pentru titlul științific de doctor. Aspecte controversate. Propuneri *de lege ferenda*, în Dreptul nr. 1/2015.

Corelații legislative: Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, republicată (M.Of. nr. 345 din 18 mai 2011); Legea securității și sănătății în muncă nr. 319/2006 (M.Of. nr. 646 din 26 iulie 2006); Legea dialogului social nr. 62/2011, republicată (M.Of. nr. 625 din 31 august 2012); Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, republicată (M.Of. nr. 326 din 5 iunie 2013); art. 15, art. 23, art. 27-34 CEDO; art. 36 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Noțiune. Accepțiunea doctrinară a dreptului la muncă 490
§2. Conținutul și garanțiile constituționale ale dreptului la muncă și protecției sociale 492

§1. Noțiune. Accepțiunea doctrinară a dreptului la muncă

1 Munca reprezintă o activitate umană specifică, exercitată manual sau intelectual, prin care oamenii își utilizează forța de muncă (ca aptitudini fizice și intelectuale) în scopul producerii bunurilor necesare satisfacerii trebuințelor lor[1].

2 „Având în vedere importanța și valoarea muncii în societățile moderne, puterea statală a fost și este preocupată să adopte dispoziții legale adecvate pentru reglementarea acesteia, astfel încât ea să capete maximă eficiență, să fie armonizate în modul cel mai optim interesele capitalului cu cele ale forței de muncă, să se asigure protecția necesară celor care o prestează"[2].

3 Conținutul normei constituționale, prevăzut inițial la art. 39, ulterior devenind art. 41 din Constituție, nu a fost schimbat; el consacră un drept fundamental cetățenesc, iar, „potrivit acestor dispoziții, se poate constatata ca nu este garantat dreptul la muncă, ci libertatea de a munci. Obligația constituțională a statului nu este de a asigura loc de muncă pentru orice persoană, ci de a împiedica orice act sau fapt prin care s-ar leza libertatea de a munci în cadrul căreia cetățeanul își exercită dreptul de a munci[3]. Fără oferirea

[1] *Ș. Beligrădeanu, I.T. Ștefănescu*, Dicționar de drept al muncii, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 106. În același sens, a se vedea, *Al. Țiclea*, Tratat de dreptul muncii, Ed. Rosetti, București, 2006, p. 5-6; *Al. Țiclea*, Tratat de dreptul muncii, ed. a IV-a, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 7 și urm.; *Al. Țiclea*, Tratat de dreptul muncii. Legislație. Doctrină. Jurisprudență, ed. a VIII-a, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 7 și urm.; *Al. Țiclea*, Tratat de dreptul muncii. Legislație. Doctrină. Jurisprudență, ed. a IX-a, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 7 și urm.; *I.T. Ștefănescu*, Tratat teoretic și practic de drept al muncii, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 12 și urm.; *I.T. Ștefănescu*, Tratat teoretic și practic de drept al muncii, ed. a III-a, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 13 și urm.; *I. Ciochină-Barbu*, Dreptul muncii. Note de curs, ed. a II-a, Ed. Junimea, Iași, 2005, p. 9-11; *I. Ciochină-Barbu*, Dreptul muncii, ediție revizuită și adăugită, Ed. Junimea, Iași, 2007, p. 5 și urm; *I. Ciochină-Barbu*, Dreptul muncii. Curs universitar. Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 3.

[2] *S. Ghimpu, Al. Țiclea*, Dreptul muncii, ed. 2, op. cit.

[3] În doctrină, unii autori fac deosebire între drept și libertate. A se vedea *V. Dabu*, Drept constituțional și instituții politice, Ed. S.N.S.P.A. București, 2001, p. 173-174.

fiecăruia a unui loc de muncă, nu se poate vorbi de o garantare a dreptului la muncă[1]. De aceea nu putem vorbi de garantarea dreptului la muncă, ci de principiul garantării libertăţii muncii".

Potrivit art. 2 din vechiul Cod al muncii, aprobat prin Legea nr. 10/1972 (modificată): 4
„Tuturor cetăţenilor României, fără nici o îngrădire sau deosebire de sex, naţionalitate, rasă sau religie, convingeri politice şi origine socială, le este garantat dreptul la muncă, având posibilitatea de a desfăşura o activitate în domeniul economic, tehnico-ştiinţific, administrativ, social sau cultural, potrivit aptitudinilor, pregătirii profesionale şi aspiraţiilor fiecăruia, în funcţie de nevoile întregii societăţi[2].

„În prezent, în condiţiile economiei de piaţă, statul nu se mai poate obliga ca în trecut 5
să asigure pentru toţi cetăţenii locuri de muncă; el intervine ca „moderator" între partenerii sociali şi creează doar condiţii pentru exercitarea dreptului la muncă prin: desfăşurarea unui învăţământ general şi profesional eficient; asigurarea sau favorizarea unei orientări şi readaptări profesionale adaptate la cerinţele pieţei muncii; oferirea de servicii specializate gratuite la angajare; asigurarea unui salariu minim garantat; reglementarea negocierii condiţiilor de muncă, a drepturilor şi obligaţiilor partenerilor sociali, a cazurilor şi condiţiilor de modificare şi încetare a contractelor individuale de muncă; consacrarea dreptului de asociere în sindicate şi la grevă etc.

Atunci când aceste măsuri sunt ineficiente, în ceea ce priveşte exercitarea dreptului 6
la muncă, statul intervine cu măsuri de protecţie socială şi sprijin material al persoanelor care nu au loc de muncă, sunt lipsite de venituri, acordând ajutor de şomaj sau de integrare profesională, alocaţie de sprijin şi ajutor social etc."[3]

În art. 23 pct. 1 din Declaraţia Universală a Drepturilor Omului se proclamă că orice 7
persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a profesiei şi a felului muncii, în condiţii echitabile şi satisfăcătoare de prestare a muncii.

Modul de reglementare a muncii prevăzut de art. 41 din Constituţie pune „într-o 8
corelaţie juridică necesară exigenţele libertăţii cetăţeanului cu economia de piaţă şi cu caracterul social al statului"[4]. Libertatea muncii nu este decât una dintre formele în care se manifestă libertatea individuală. Libertatea muncii trebuie văzută şi în corelaţie cu libertatea economică reglementată de art. 45 din Constituţie în care se dispune garantarea liberului acces la o activitate economică, precum şi libera iniţiativă şi, evident, exercitarea acestora conform legii. Această interpretare este confirmată de prevederile alin. (2), unde se menţionează libertatea fiecărei persoane în alegerea locului de muncă, a profesiei, a meseriei sau a activităţii pe care urmează să o efectueze. Prin sintagma „activităţii", legiuitorul excede sfera dreptului muncii, folosind noţiunea de muncă în sens general. O activitate poate fi reprezentată şi de fapte de comerţ care, cu siguranţă nu fac obiectul dreptului muncii, dar, pe de altă parte, un individ este liber să le desfăşoare. Concluzionând, deşi principiul libertăţii muncii este prevăzut în Codul muncii, sfera sa de aplicare este mai largă.

---

[1] *Al. Ţiclea, C. Tufan*, Dreptul muncii, Ed. Global Lex, Bucureşti, 2001, p. 43.

[2] Vechiul Cod al muncii a fost abrogat prin Legea nr. 53/2003.

[3] *S. Ghimpu, Al. Ţiclea*, op. cit.

[4] *Al. Athanasiu*, Muncitorul şi legea. Dreptul muncii, vol. I, Ed. Oscar Print, Bucureşti, 1999, p. 21.

9 *„Nimeni nu poate fi obligat să muncească sau să nu muncească într-un anumit loc de muncă ori într-o anumită profesie, oricare ar fi acestea"*[1].

10 Libertatea muncii este un principiu al dreptului muncii. În această calitate, ea are o serie de componente. Prima dintre acestea rezultă din faptul că libertatea muncii presupune libertatea persoanei (și rezultă din aceasta). O persoană este liberă să-și exercite sau nu dreptul la muncă, să hotărască pentru cine, unde și în ce condiții își va exercita (sau nu) acest drept. Ea este, de asemenea, liberă să-și aleagă profesia, să participe la negocierea colectivă și individuală a condițiilor de muncă, să decidă încetarea prin demisie a raporturilor de muncă.

11 Forma de exprimare a libertății muncii constă, în primul rând, în opțiunea juridică între libertatea de a munci și libertatea de a nu munci. Libertatea de a munci are ca opțiuni concrete de expresie dreptul alegerii libere a locului de muncă, a meseriei, a profesiei, a activității.

12 Exprimarea dreptului de a nu munci are ca formă concretă de expresie nu doar opțiunea persoanei de a nu munci, ci și interzicerea muncii forțate.

13 Acea clauză din contractul individual de muncă prin care nu i se permite salariatului să părăsească o anumită perioadă de timp unitatea unde este angajat, în condițiile în care nu sunt asigurate condițiile pregătirii profesionale a salariatului la cererea și pe cheltuiala angajatorului, așa cum cere art. 195 alin. (1) C.muncii[2], reprezintă o încălcare a principiului libertății muncii și este lovită de nulitate.

14 Unii autori[3] apreciază că folosirea exprimării *de drept la muncă* este totuși mai semnificativă în privința conținutului acestui drept pentru a evoca ideea existenței anumitor obligații corelative libertății persoanei, concept susținut prin analiza Pactului internațional relativ la drepturile economice, sociale și culturale unde este folosit, la art. 6, termenul de *drept la muncă*.

15 Având deci un conținut complex, dreptul la muncă include: libertatea alegerii neîngrădite și necondiționate a profesiei, libertatea alegerii locului de muncă, protecția socială a muncii, retribuția muncii depuse, dreptul la negocieri colective ș.a., toate acestea fiind consacrate in Constituție.

§2.Conținutul și garanțiile constituționale ale dreptului la muncă și protecției sociale

16 Legiuitorul constituant a avut în vedere și dreptul la protecție socială ce are în conținutul său componente ca: securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, salariul minim pe economie, repaosul săptămânal, concediul de odihna plătit, prestarea muncii în condiții grele. La toate acestea, revizuirea constituțională a adăugat și formarea profesională.

17 În art. 41 alin. (2) din Constituție se dispune că „salariații au dreptul la măsuri protecție socială. Acestea privesc securitatea și sănătatea salariaților, regimul de muncă al femeilor

---

[1] Capitolul II, art. 3 alin. (3) din Legea nr. 53/2003, republicată.

[2] (*http:/legearm.com/codul-muncii-al-romaniei/art-3-libertatea-muncii.htm*)

[3] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 94-98.

şi al tinerilor, instituirea unui salariu minim brut pe ţară, repausul săptămânal, concediu de odihnă plătit, prestarea muncii în condiţii deosebite sau speciale, formarea profesională, precum şi alte situaţii specifice, stabilite prin lege".

În concordanţă cu norma constituţională, dispoziţiile art. 175 C.muncii prevăd obligaţia angajatorului de a asigura securitatea şi sănătatea angajaţilor în tot ceea ce ţine de muncă, deci nu numai cu privire la prestarea propriu-zisă a activităţii profesionale, ci şi tuturor celorlalte aspecte conexe acesteia, respectiv, a celor auxiliare, a celor de pregătire a proceselor tehnologice, precum şi a celor de aprovizionare cu materii prime, materiale, de participare efectivă şi la alte acţiuni organizate de angajator etc. 18

Din analiza textului constituţional al dreptului la protecţie socială se poate constata că legiuitorul constituant face doar o enumerare exemplificativă, întrucât, la alin. (2), prin adăugarea sintagmei „precum şi alte situaţii specifice" lasă deschisă interpretarea pentru alte soluţii legislative care să asigure în mod eficient toate aspectele ce ţin de protecţia socială, ceea ce s-a şi întâmplat prin adoptarea Legii nr. 319/2006 a securităţii şi sănătăţii în muncă. 19

Legat de munca desfăşurată în mod direct, legiuitorul constituant trebuia să stabilească şi timpul de muncă. Dispoziţiile legale, care reglementează timpul de muncă şi timpul de odihnă, au caracter imperativ; orice derogare de la normele pe care le conţine este inadmisibilă. 20

Art. 41 alin. (3) din Constituţie stabileşte că durata normală a timpului de muncă este de cel mult 8 ore pe zi. Astfel, ziua de muncă de cel mult 8 ore este regula, ea asigură desfăşurarea, în condiţii obişnuite, a procesului de producţie, răspunzând cerinţelor de ordin biologic, material, spiritual şi social ale salariaţilor[1]. 21

Textul constituţional de la alin. (4) care are în vedere egalitatea salarizării femeilor şi bărbaţilor pentru muncă egală este ridicat la rang de principiu şi reglementat şi în Codul muncii. 22

Conform art. 41 alin. (4) din Constituţie se precizează că prin egalitatea salarizării pentru o muncă egală dintre bărbaţi şi femei, text menţionat şi în Codul muncii[2], republicat, se stabileşte în mod imperativ interzicerea discriminărilor de orice fel (pe criterii care ţin de caracteristici genetice, sex, orientare sexuală, vârstă, rasă, culoare, religie, naţionalitate, opţiune politică, origine socială, situaţie sau responsabilitate familială, activitate sindicală sau apartenenţă sindicală, handicap etc.) la stabilirea şi la acordarea salariului[3]. În cazul încălcării acestei norme constituţionale, se va atrage nulitatea sau, după caz, anularea oricăror acte privind salarizarea. 23

Principiul egalităţii de tratament este proclamat în numeroase documente internaţionale: Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, Pactul internaţional cu privire la drepturile economice, sociale şi culturale etc.[4] 24

---

[1] *Al. Ţiclea, A. Popescu, M. Ţichindelean, C. Tufan, O. Ţinca*, op. cit., p. 585-602; *Al. Ţiclea*, Codul muncii comentat, op. cit., 2011, p. 143.

[2] Art. 159 alin. (3) din Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, republicat.

[3] *O. Ţinca*, Observaţii privind contractul individual de muncă, în Revista Română de Dreptul Muncii nr. 5/2009.

[4] În acelaşi sens este şi Directiva 75/117/CEE privind organizarea legislaţiei statelor membre referitoare la aplicarea principiului salarizării egale între bărbaţi şi femei.

25 La finalul textului constituțional al art. 41, respectiv în alin. (5), se garantează dreptul la negocieri colective în domeniul muncii și protecției sociale a muncii, acest drept se află în strânsă legătură cu libertatea sindicală și dreptul la grevă, având în vedere și caracterul obligatoriu al convențiilor colective de muncă.

26 Existența și, implicit, încheierea convențiilor colective de muncă atrage utilizarea criteriului reprezentativității, ca principiu al negocierii colective, ce asigură un plus de substanță juridică contractelor de muncă colective. Numai acei parteneri sociali care sunt confirmați și validați de un mare număr de salariați și care au o pondere importantă pe piața muncii reprezintă efectiv un suport serios și real actului juridic.

27 Dintotdeauna, obligația esențială a statului a fost aceea de a asigura protecția cetățeanului prin normele juridice edictate, asigurând, totodată, și o protecție specifică împotriva efectelor ce pot deveni prejudiciabile în desfășurarea relațiilor de muncă.

28 Sarcina statului a fost întotdeauna aceea de a proteja cetățeanul prin normele juridice edictate, asigurând o protecție specifică contra efectelor prejudiciabile în cadrul relațiilor de muncă.

Art. 42. Interzicerea muncii forțate

(6) Munca forțată este interzisă.

(7) Nu constituie muncă forțată:

a) activitățile pentru îndeplinirea îndatoririlor militare, precum și cele desfășurate, potrivit legii, în locul acestora, din motive religioase sau de conștiință;

b) munca unei persoane condamnate, prestată în condiții normale, în perioada de detenție sau de libertate condiționată;

c) prestațiile impuse în situația creată de calamități ori de alt pericol, precum și cele care fac parte din obligațiile civile normale stabilite de lege.

Lucrări de referință: *I. Ciochină-Barbu*, Dreptul muncii. Curs universitar, Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 3; *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României - comentată și adnotată, Regia Autonoma „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 94-98; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 85-90; *A. Popescu*, Comentariul art. 41, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C. H. Beck, București, 2008, p. 398-404; Parlamentul României - Senat, Adunarea Constituantă. 11 iulie 1990-1 noiembrie 1991, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 55 și 210; *I.T. Ștefănescu*, Tratat teoretic și practic de drept al muncii, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 13-15 și 77-85; *A. Țiclea*, Tratat de dreptul muncii, ed. a V-a revizuită, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 55-60; *A. Țiclea*, Codul muncii comentat, Ed. Universul Juridic, București, 2014 p. 19-23; *T. Toader, M. Safta*, Constituția României cu legislație conexă și jurisprudență, Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 175-184.

Corelații legislative: Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, republicată (M.Of. nr. 345 din 18 mai 2011); art. 212 C.pen.; Legea nr. 678/2001 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane (M.Of. nr. 783 din 11 decembrie 2001); art. 4 CEDO; art. 5 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Analiza noțiunii de muncă forțată 495
§2. Excepții ale normei constituționale cu privire la munca forțată 496

§1. Analiza noţiunii de muncă forţată

„Libertatea muncii este garantată prin Constituţie. Dreptul la muncă nu poate fi 1
îngrădit"[1]. Libertatea muncii se exprimă sub forma unei opţiuni juridice între libertatea de a munci şi libertatea de a nu munci. La rândul ei, libertatea de a munci implică dreptul de a alege în mod liber profesia, meseria sau activitatea şi locul de muncă. De cealaltă parte, libertatea de a nu munci are în vedere interzicerea muncii forţate.

Din faptul că se acceptă existenţa dreptului la muncă nu rezultă şi acceptarea existenţei 2
obligaţiei de a munci. Această obligaţie a devenit fără obiect în ţara noastră, după decembrie 1989, din momentul abrogării Legii nr. 25/1976 şi a Decretului nr. 153/1970. În România, înainte de schimbarea produsă după 1989, dreptul la muncă avea, în mare măsură, în modul în care era transpus în practică, fizionomia juridică a obligaţiei de a muncii, era un fel de drept al unei obligaţii, deoarece componenta de bază a acestui drept, libertatea de a munci, în cele două ipostaze ale sale – opţiunea de a lucra sau nu şi cea de a alege locul de muncă – era nu doar inoperantă, ci chiar negată în totalitatea ei[2]. Altfel spus, libertatea muncii exclude munca forţată sau obligatorie.

Art. 42, fostul art. 39 în Constituţia de la 1991, prevede că „Munca forţată este interzisă", 3
acesta dispoziţie fiind în consonanţa cu dispoziţiile Pactului internaţional la drepturile economice, sociale si culturale.

Noţiunea *muncă forţată* presupune obligarea, sub ameninţare, a unei persoane să efec- 4
tueze orice muncă şi orice serviciu, deşi aceasta nu şi-a dat acordul şi nu şi-a exprimat în mod liber consimţământul. În Codul penal, fapta de a supune o persoană la prestarea unei munci contra voinţei sale ori la o muncă obligatorie (art. 191) este incriminată.

Convenţia Organizaţiei Internaţionale a Muncii nr. 105/1957 prevede în art. 1 că fiecare 5
dintre cei care o ratifică îşi ia angajamentul de a aboli munca forţată sau munca obligatorie şi de a nu recurge la prestarea ei sub nicio formă (constrângere, educaţie politică ori sancţiune a celor ce au alte opinii politice, ca modalităţi de utilizare a muncii prestate în mod obligatoriu în scopul dezvoltării economice, ca măsură de disciplină, ca pedeapsă pentru participarea la greve şi la alte forme de protest, ca măsură de discriminare naţională, religioasă, rasială sau socială).

Pentru prevenirea unor asemenea situaţii şi protejarea cetăţenilor români, prevederile 6
constituţionale de la art. 42 alin. (1) din Constituţia României, sunt completate de legislaţia penală internă. Datorită faptului că ţara noastră a ratificat Convenţia nr. 39/1930 referitoare la munca forţată sau obligatorie, se stipulează că obligarea unei persoane de a presta o muncă contra voinţei sale, în alte cazuri decât cele prevăzute lege, este incriminată în art. 212 C.pen.

În aceste condiţii, orice persoană are dreptul şi posibilitatea de a-şi alege în mod liber, 7
potrivit voinţei şi dorinţei sale, munca pe care doreşte să o presteze, potrivit calităţilor, aptitudinilor şi calificării sale. De aceea, orice act de obligare a persoanei la exercitarea unei munci forţate constituie o gravă încălcare a libertăţii omului, a dispoziţiilor constituţionale şi a legislaţiei penale[3].

---

[1] Capitolul II, art. 3 alin. (1) din Legea nr. 53/2003, republicată.

[2] *Al. Athanasiu, C.A. Moarcăş*, op. cit., p. 21.

[3] Art. 212 C.pen.: „Supunerea la muncă forţată sau obligatorie. Fapta de a supune o persoană, în alte cazuri decât cele prevăzute de dispoziţiile legale, la prestarea unei munci împotriva voinţei sale sau la o muncă obligatorie se pedepseşte cu închisoarea de la unu la 3 ani (fost art. 191)".

§2. Excepții ale normei constituționale cu privire la munca forțată

8 Textul constituțional este redactat în concordanța cu prevederile Convenției Organizației Internaționale a Muncii nr. 105/1957[1] și este conform și cu art. 5 alin. (2) din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene care statornicește ca „Nimeni nu poate fi constrâns să efectueze o muncă forțată, obligatorie".

9 În plus, cu respectarea dispozițiilor Pactului internațional la drepturile economice, sociale și culturale, Constituția României a interzis munca forțată, dar, totodată, a stabilit ce nu constituie muncă forțată[2], respectiv:

a) activitățile pentru îndeplinirea îndatoririlor militare, precum și cele desfășurate, potrivit legii, în locul acestora, din motive religioase sau de conștiință;

b) munca unei persoane condamnate, prestată în condiții normale, în perioada de detenție sau de libertate condiționată;

c) prestațiile impuse în situația creată de calamități ori de alt pericol, precum și cele care fac parte din obligațiile civile normale stabilite de lege.

10 Codul muncii creează patru situații nuanțate diferit, respectând însă limitele impuse de norma constituțională și precizând la art. 4 că nu constituie muncă forțată munca sau activitatea impusă de autoritățile publice:

a) în temeiul legii privind îndeplinirea îndatoririlor militare;

b) pentru îndeplinirea obligațiilor civice stabilite prin lege;

c) în baza unei hotărâri judecătorești de condamnare, rămasă definitivă, în condițiile legii;

d) în caz de forță majoră, respectiv în caz de război, catastrofe sau pericol de catastrofe precum: incendii, inundații, cutremure, epidemii sau epizootii violente, invazii de animale sau insecte și, în general, în toate circumstanțele care pun în pericol viața sau condițiile normale de existență ale ansamblului populației ori ale unei părți a acesteia"[3].

11 Textul constituțional creează însă trei situații prin care include cele patru prevederi indicate de dispozițiile Codului muncii, care nu pot fi încadrate în conceptul de muncă forțată, remarcându-se cu ușurință că fiecare dintre ele reprezintă o situație juridică distinctă.

12 În privința interpretării art. 42 alin. (2) lit. a) din Constituție, precizăm că îndatoririle militare sau activitățile desfășurate în locul acestora de către persoanele care, potrivit legii, nu le prestează, din motive religioase sau de conștiință, creează o excepție justificată de convingerile religioase care interzic îndeplinirea unor obligații cu caracter militar, respectându-li-se libertatea de conștiință și alegerii religiei, fiind astfel scutiți de asemenea obligații.

13 Potrivit art. 42 alin. (2) lit. b), care se referă la prestarea unor munci în timpul perioadei de detenție sau de libertate condiționată, persoana care se află în fața unei modalități de executare a unor pedepse privative de libertate sau chiar în libertate, este obligată să se conformeze normelor privind executarea pedepselor.

14 Potrivit art. 42 alin. (2) lit. c), nu se consideră muncă forțată nici prestațiile care sunt impuse și necesare în situațiile create de calamități ori de alt pericol, ca și situațiile care rezultă din obligațiile civile normale stabilite de lege. Este vorba de cazurile când

---

[1] Ratificată de Romania prin Legea nr. 140/1998 (M.Of. nr. 249 din 6 iulie 1998).

[2] Art. 42 din Constituția României.

[3] Capitolul II, art. 4 alin. (1)-(3) și art. 5 alin. (1)-(4) din Legea nr. 53/2003, republicată.

autorităţile sunt cele care impun această conduită cetăţenilor cu scopul de a reduce gradul de pericol sau pentru a contribui la îndepărtarea lor, iar în privinţa „obligaţiilor civile normale stabilite de lege" este clar că acestea nu pot fi comparate ca făcând parte din categoria muncii forţate[1)].

Art. 43. Dreptul la grevă

(1) Salariaţii au dreptul la grevă pentru apărarea intereselor profesionale, economice şi sociale.

(2) Legea stabileşte condiţiile şi limitele exercitării acestui drept, precum şi garanţiile necesare asigurării serviciilor esenţiale pentru societate

Lucrări de referinţă: *R. Dimitriu*, Conflictele de muncă şi soluţionarea lor, Ed. Tribuna Economică, Bucureşti, 2006; *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 100-101; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României revizuită. Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 90-91; *A. Popescu*, Comentariul art. 41, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C. H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 404-421; Parlamentul României - Senat, Adunarea Constituantă. 11 iulie 1990-1 noiembrie 1991, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 55 şi 210; *C. Tufan, V. Florescu*, Conflictul colectiv de muncă şi greva, Ed. All Beck, Bucureşti, 1998, p. 47; *I.T. Ştefănescu*, Tratat teoretic şi practic de drept al muncii, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010, p. 46 şi 47; *A. Ţiclea*, Tratat de dreptul muncii, ed. a V-a revizuită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 130-142; *A. Ţiclea*, Codul muncii comentat, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014 p. 226-227; *T. Toader, M. Safta*, Constituţia României cu legislaţie conexă şi jurisprudenţă, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2014, p. 388-389; *V. Vedinaş*, Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici cu modificările ulterioare, republicată. Comentată, ed. a III-a revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2004, p. 84.

Studii de specialitate: *Ş. Beligrădeanu*, Legea nr. 15/1991 pentru soluţionarea conflictelor de muncă, în Dreptul nr. 2-3/1991; *A. Bălaşa*, Conflictele de muncă – obiect de cercetare sociologică, în Muncă şi progres social, nr. 1-2/1990; *N. Miulescu*, Statutul funcţionarului public, în Revista de Ştiinţe Juridice nr. 17/2000; *A. Ţiclea*, Soluţionarea conflictelor de muncă – o nouă reglementare, în Revista de drept comercial nr. 1/2000; *A.-G. Uluitu*, Consideraţii referitoare la regimul juridic al grevei, în Dreptul nr. 10/2004; *I.T. Ştefănescu, Ş. Beligrădeanu, Al. Ţiclea, R. Dimitriu, O. Ţinca, M. Volonciu, A.G. Uluitu*, Propuneri pentru modificarea Constituţiei, în Revista de dreptul muncii nr. 4/2013.

Corelaţii legislative: Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, republicată (M.Of. nr. 345 din 18 mai 2011); Legea dialogului social nr. 62/2011, republicată (M.Of. nr. 625 din 31 august 2012); art. 28 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Noţiunea de grevă. Delimitări conceptuale 498
§2. Constituţionalizarea dreptului la grevă şi conţinutul dreptului la grevă 500
§3. Condiţiile şi limitele exercitării dreptului la grevă 502
§4. Garanţiile necesare asigurării serviciilor esenţiale pentru societate 505

[1)] Ca exemplu, o astfel de obligaţie o constituie activitatea de pază comunală organizată în localităţile rurale, indiferente de modalităţile concrete în care se efectuează, cu consultarea prealabilă a locuitorilor, în temeiul Legii nr. 333/2003 privind paza şi protecţia obiectivelor, bunurilor, valorilor şi protecţia persoanelor (art. 18).

§1. Noțiunea de grevă. Delimitări conceptuale

1 Greva a fost caracterizată în vechea literatură juridică română concis și sugestiv: „Lucrătorii pretind că patronul câștigă prea mult și deci cer sporirea salariilor. Patronii, din contră, pretind că pierd în întreprindere și cer scăderea salariilor, ori sporirea orelor de muncă. Lucrătorii luptă pentru viață, patronii luptă pentru câștig. Iată conflictul"[1].

2 Pentru a ajunge la o definiție exactă a grevei vom sublinia anumite aspecte care s-au conturat de-a lungul timpului în legătură cu această situație, pentru că de foarte multă vreme se cunoaște – și încă foarte bine – acest fenomen numit grevă.

3 O primă părere foarte răspândită este aceea potrivit căreia cuvântul „grevă", cu tot ce conține el, a fost atestat încă din secolul al XVII-lea. El vine de la vestita Place du Greve de la intrarea în primăria Parisului. Aici, în acea vreme, funcționa o bursă a forței de muncă. Cu toate că există tentația de a asocia cuvintele și noțiunile unor fapte, unor locuri sau unor evenimente, ca în exemplul de mai sus, unele cercetări recente intenționează să arate că nu există nicio legătură între piața din fața primăriei pariziene și cuvântul grevă, ci acest cuvânt a fost folosit cu mult mai înainte, cu referire la atitudinea celor care nu aveau un loc de muncă[2].

4 Noțiunea de grevă are un sens juridic, dar și unul sociologic. În sens juridic, conceptul de grevă se referă la atitudinea și acțiunea salariatului de încetare parțială sau totală a activității pentru a impune astfel soluționarea unor revendicări economice, ambientale și sociale ce țin de condițiile efective de muncă, de retribuire a muncii, precum și de securitatea socială[3].

5 Greva este o acțiune organizată și efectuată în mod deliberat de către personalul salariat și se materializează prin încetarea lucrului cu scopul de a obține satisfacerea unor revendicări profesionale formulate din timp, cărora angajatorul sau unitatea economică respectivă refuză să le soluționeze în sensul cerut de salariați[4].

6 Greva nu este însă un simplu protest, o expresie a unor nemulțumiri subiective. Ea este unul dintre cele mai complexe fenomene ce țin de exercitarea și retribuirea muncii și de funcționarea unei unități economice și reprezintă mijlocul esențial de luptă al salariaților și pentru salariați, care angajează în conflict toate componentele întreprinderii, generând perturbări în funcționarea unor servicii și producând prejudicii atât angajatorului, salariaților greviști și proceselor de producție, în toate componentele lor, cât și beneficiarilor de servicii și clienților întreprinderii respective[5].

7 Din perspectivă sociologică, greva acționează și funcționează ca o mișcare revendicativă de orice fel, declanșată de un grup profesional determinat și foarte bine motivat, care își

---

[1] *Gh. Taşcă*, Politica socială a României (Legislația muncitorească), Biblioteca monetară, economică și financiară a României, București, 1940, p. 149-156.

[2] A se vedea și opinia că sensul actual al expresiei „a face grevă" este mai recent în *Ph. Bois*, Etudes de droit social, vol. 3, Schulthess Polygraphicher Vergal, Zurich, 1991, p. 22-23.

[3] *Gh. Brehoi, A. Popescu*, Conflictul colectiv de muncă și greva, Ed. Forum, București, 1991, p. 12.

[4] *Ş. Beligrădeanu*, Legea nr. 15/1991 pentru soluționarea conflictelor de muncă, în Dreptul nr. 2-3/1991, p. 8; a se vedea și, *D.V. Firoiu*, op. cit., p. 308.

[5] *G. Lyon-Caen, J. Pellissier, A. Supiot*, Droit du travail, Dalloz, Paris, 1998, p. 791.

propune ca prin încetarea lucrului să impună adoptarea anumitor soluţii favorabile lui sau să determine blocarea sau modificarea unor decizii pe care angajaţii le contestă.

Din punct de vedere sociologic, noţiunea de grevă are o sferă de cuprindere mult mai largă decât cea juridică. Greva, din perspectivă juridică, se referă strict la persoanele care se află sub incidenţa legislaţiei muncii, a dreptului muncii. Noţiunea sociologică de grevă este mult mai largă decât cea juridică, care se referă strict la persoanele aflate sub incidenţa legislaţiei muncii şi a dreptului muncii. Uzual, se afirmă că numai „subordonaţii" fac grevă, întrucât numai persoanelor angajate li se recunoaşte, potrivit legii, dreptul la grevă, ele fiind, de fapt, obligate, prin contractul de muncă încheiat, să presteze în mod obişnuit o anumită activitate[1]). 8

Ceilalţi, adică agricultorii, studenţii, membrii profesiunilor liberale, meşteşugarii, comercianţii, micii întreprinzători etc. nu-şi exprimă decât dreptul de a manifesta, de a protesta, de a se opune unor decizii care-i privesc. În sens juridic, ei nu fac grevă, întrucât nimeni nu-i obligă şi nu-i constrânge să desfăşoare o anumită activitate, să presteze o anumită muncă. 9

Greva are propriile sale coordonate conceptuale şi juridice şi, de aceea, nu trebuie confundată nici cu mitingul, nici cu conflictul de muncă; ea reprezintă, în mod clar şi distinct, o modalitate de presiune care se foloseşte în cursul unui conflict. 10

Doctrina contemporană apreciază că exercitarea dreptului la grevă nu reprezintă un scop în sine, ci ea intervine numai după ce a fost epuizată cel puţin o procedură prealabilă obligatorie ce îşi are raţiunea atât în necesitatea soluţionării pe cale paşnică a oricărui conflict colectiv de muncă, cât şi în necesitatea protejării întreprinzătorului (patronului) care nu trebuie să fie luat prin surprindere, legiuitorul creându-i astfel posibilitatea de a lua acele măsuri care să conducă la diminuarea, pe cât posibil, a pierderilor de producţie pe durata grevei, a diminuării prejudiciilor pe care le-ar putea produce clienţilor cu care întreprinderea conlucrează. 11

La întrebarea „Ce este o grevă?" au fost formulate răspunsuri extrem de diferite, constatându-se unele formulări ce plasează grevele în contextul relaţiilor profesionale, altele în contextul unei strategii de luptă a sindicatelor şi al relaţiilor „de clasă"; unele vizează un fenomen social local, altele nivelul societăţii globale şi agenţii schimbării acesteia. De aceea, în literatura de specialitate s-a susţinut că abordarea problematicii grevelor trebuie realizată în contextul raporturilor de muncă şi al implicaţiilor lor la nivelul segmentelor delimitate ale societăţii (unităţi economice, instituţii etc.), fără ca aceasta să reprezinte o dezinteresare de semnificaţiile sociale mai largi ale conflictelor de muncă, atunci când acestea au astfel de reverberaţii[2]). 12

În Franţa, doctrina consideră că grevă înseamnă o încetare colectivă, asamblată şi concertată a activităţii, având ca scop exercitarea unei presiuni asupra conducerii întreprinderii, instituţiei sau puterii publice pentru a se obţine acceptarea şi soluţionarea unor revendicări. Greva poate fi definită ca o expresie a unui conflict de muncă, dar nu trebuie identificată cu acesta, nici confundată cu acesta, întrucât este doar o formă a acestuia, o expresie a sa. 13

---

[1]) Nu trebuie confundate manifestaţiile cu grevele, între aceste două noţiuni existând diferenţe juridice esenţiale – *Gh. Brehoi, A. Popescu*, op. cit., p. 13.

[2]) *A. Bălaşa*, Conflictele de muncă – obiect de cercetare sociologică, în „Muncă şi progres social", 1990, nr. 1-2, p. 23.

14 În Belgia, doctrina definește greva ca o abținere deopotrivă colectivă și concertată a salariaților de a munci, de a opri efectiv activitatea unei întreprinderi sau unui grup de întreprinderi, generând în acest fel presiuni asupra patronului sau asupra unor terți[1].

15 Și în doctrina românească există o serie de definiții date grevei. În perioada dintre cele două războaie mondiale, greva era definită ca o modalitate de constrângere folosită de angajații uneia sau mai multor întreprinderi, constituiți în sindicate, exercitată asupra patronilor, cu scopul de a-i determina să modifice conținutul contractului de muncă.

16 Inițial, Legea nr. 168/1999 definea greva ca fiind „încetarea colectivă și voluntară a lucrului într-o unitate ce poate fi declarată pe durata desfășurării conflictelor de interese, cu excepțiile prevăzute de prezenta lege" (art. 40)[2].

17 În prezent, conform dispozițiilor art. 181-182 din Legea dialogului social nr. 62/2011, prin grevă înțelegem „orice formă de încetare colectivă și voluntară a lucrului într-o unitate" și „poate fi declarată numai dacă, în prealabil, au fost epuizate posibilitățile de soluționare a conflictului colectiv de muncă prin procedurile obligatorii prevăzute de prezenta lege, numai după desfășurarea grevei de avertisment și dacă momentul declanșării acesteia a fost adus la cunoștința angajatorilor de către organizatori cu cel puțin două zile lucrătoare înainte"[3].

§2. Constituționalizarea dreptului la grevă și conținutul dreptului la grevă

18 Deși, inițial, în Tezele Proiectului Constituției, dreptul la grevă era prevăzut la art. 39, ulterior, după ce membrii Adunării Constituante, pe baza observațiilor și propunerilor rezultate din dezbateri, în general, au analizat și acest drept social, acesta a devenit art. 40 în varianta adoptată inițial a Constituției, iar, în prezent, după revizuirea Constituției este prevăzut la art. 43, conținutul acestuia însă a rămas nemodificat de la aceea vreme.

19 Prin constituțiile statelor lumii au fost puse bazele garantării și respectării drepturilor fundamentale ale oamenilor, fiind astfel inevitabil să se omită un drept care ține esențial de existența omului, dreptul la muncă și celelalte drepturi care decurg din raporturile de muncă, respectiv dreptul la grevă.

20 Constituția României[4] consacră dreptul la grevă, care, de altfel, este un principiu fundamental al dreptului muncii, iar după anul 1990, greva este recunoscută ca unul dintre mijloacele legale pe care salariații îl pot folosi de drept – este dreptul lor – de fiecare dată când drepturile și interesele lor sociale, profesionale și economice sunt încălcate.

---

[1] A se vedea *V. Vannes*, Questions approfondies de droit collectif du travail, vol. II, Présses Universitaires de Bruxelles, 1993-1994, p. 116-117.

[2] Legea nr. 15/1991 (abrogată prin Legea 168/1999) definea greva ca fiind o încetare colectivă și voluntară a lucrului, determinată de refuzul conducerii unității de a satisface revendicările justificate ale salariaților [art. 20 alin. (1)]. A se vedea și *Ș. Beligrădeanu, I.T. Ștefănescu*, Dicționar de drept al muncii, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 85.

[3] Art. 181-182 din Legea dialogului social nr. 62/2011 (*http://lege5.ro/Gratuit/gmzdoojvgm/legea-dialogului-social-nr-62-2011/7*).

[4] Textul constituțional se referă la dreptul la grevă, unul dintre drepturile fundamentale ale salariaților din orice domeniu, consacrat de lege pentru ca ei să-și poată asigura respectarea drepturilor și intereselor lor legitime. Pentru detalii, a se vedea *V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, Constituția României – comentată și adnotată, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 141.

Greva este un drept constituţional intangibil. Ea nu este şi nu poate fi considerată o manifestare de forţă a salariaţilor pe care legea o tolerează. Pe baza prevederilor constituţionale, nu se poate renunţa la dreptul la grevă prin contractul colectiv sau individual de muncă. O astfel de clauză este *ab initio* nulă[1]. 21

Greva este deopotrivă un drept individual şi colectiv. Este un drept recunoscut al fiecărui salariat şi se exercită în mod colectiv. Totuşi, în baza art. 43 alin. (2) din Constituţie, există şi posibilitatea de a limita în mod legal grevele, cu scopul asigurării bunului mers al activităţilor economico-sociale şi pentru garantarea intereselor de ordin uman. 22

Totodată, grevele nu pot fi declarate în mod abuziv de către conducerea unui sindicat sau de către unii salariaţi (organizatori), fără consultarea şi adeziunea majorităţii salariaţilor. În acelaşi timp, dreptul la grevă nu poate să ducă în nici un caz la paralizarea activităţii vitale pentru bunul mers al societăţii, cum ar fi, de exemplu, asigurarea asistenţei medicale, paza contra incendiilor, serviciile poştale, transporturile, în toate aceste cazuri existând reglementări restrictive. 23

Greva nu va putea fi însă declarată decât dacă, în prealabil, a fost folosită şi epuizată procedura legală de rezolvare a conflictelor de muncă şi în condiţiile în care momentul stabilit pentru declanşarea eu a fost adus, de către organizatori, la cunoştinţa conducătorilor întreprinderii (unităţii), cu 48 de ore înainte de declanşare (se includ şi zilele de sărbătoare). 24

Greva trebuie să se desfăşoare cu respectarea prevederilor legale referitoare la protejarea bunurilor ce aparţin angajatorului, a instalaţiilor şi a acelor utilaje a căror oprire intempestivă ar prezenta un pericol de deteriorare a liniilor de producţie sau pentru viaţa, sănătatea oamenilor şi securitatea oamenilor, precum şi protejarea intereselor salariaţilor care, neparticipând la grevă, doresc să continue lucrul. 25

În ceea ce priveşte dreptul la grevă şi greva, acestea nu constituie numai obiectul reglementărilor constituţionale, ci şi al unor reglementări cu caracter specific, care completează major reglementările constituţionale, pentru că prevederea dreptului la grevă în Constituţie îşi are considerentul în convingerea legiuitorului că acest drept trebuie să fie prevăzut la nivel de lege fundamentală, pentru a se reliefa importanţa deosebită pe care o denotă. 26

În acest context, amintim şi noul Cod al muncii, aşa cum a fost reglementat în 2011, precum şi Legea dialogului social nr. 62/2011. Astfel, art. 233 C.muncii stipulează clar că, pentru apărarea intereselor lor profesionale, economice şi sociale, salariaţii au dreptul la grevă. 27

În noua reglementare, legiuitorul a ţinut seama de experienţa acumulată în procesul de aplicare atât a Legii nr. 15/1991 şi a Legii nr. 168/1999, cât şi de reglementările în aceeaşi materie existente în state cu o economie de piaţă matură. Prin noua reglementare a conflictelor de muncă, s-a acoperit, în linii generale, suprafaţa legislaţiei muncii. Totodată, prin adoptarea Legii nr. 62/2011 se respectă convenţiile în materie ale Organizaţiei Internaţionale a Muncii (OIM)[2]. 28

---

[1] *I.T. Ştefănescu*, Dreptul colectiv al muncii, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 130.

[2] În legătură cu Organizaţia Internaţională a Muncii, este de amintit în acest context că aceasta avertizează în raportul *„World of Work Report 2012: Better Jobs for a Better Economy"* că ne confruntăm în continuare cu o criză majoră a locurilor de muncă la nivel mondial, în ciuda semnelor de creştere economică înregistrate în anumite regiuni. În prezent, există un deficit de aproximativ

§3. Condițiile și limitele exercitării dreptului la grevă

29 Unii autori[1] apreciază că, prin natura sa, dreptul la grevă este, deopotrivă, atât un drept social-economic, cât și un drept social-politic. Încadrarea sa riguroasă în una din categoriile de drepturi nefiind posibilă face ca acest drept să fie în realitate un mijloc de obținere a unor drepturi de către salariați. Acest drept aparține numai salariaților.

30 Din definiție rezultă caracteristicile esențiale ale grevei, astfel:

31 a) *greva constă în încetarea colectivă și, în același timp, voluntară a lucrului.* Această caracteristică esențială a grevei se cere înțeleasă[2], înainte de toate, ca un act care trebuie să întrunească și să exprime adeziunea numărului necesar de salariați, care să asigure acel cvorum capabil și în măsură să hotărască, în mod responsabil, încetarea colectivă a lucrului și, prin urmare, întreruperea efectivă a acestuia. În aceeași măsură, cei care declanșează greva trebuie să asigure garanția că, de îndată ce această condiție nu mai este întrunită, ca urmare a renunțării la grevă a unor salariați, greva va lua sfârșit. Mai mult, o grevă, indiferent în ce condiții a fost declanșată, trebuie să înceteze temporar ori definitiv, totdeauna, atunci când sunt realizate și întrunite acele condiții legale pentru încetarea sau suspendarea acesteia.

32 b) *greva se poate declanșa numai la nivel de unitate.* Prin lege se prevede în mod expres că greva se poate declanșa „într-o unitate", ceea ce înseamnă atât o persoană juridică, cât și un angajator, persoană fizică (a se vedea art. 181 din Legea nr. 62/2011).

33 Așadar, legea reglementează declanșarea grevei numai la nivel de unitate, iar nu și la niveluri superioare (grupuri de unități, ramuri sau la nivel național).

34 c) *greva se poate declara și declanșa pe durata conflictelor de interese.* Sfera conflictelor de interese este deosebit de restrânsă, fiind legată de negocierea, încheierea sau semnarea unui contract colectiv de muncă și în cazul în care unitatea nu acceptă revendicările formulate de salariați. Rezultă că, potrivit legii, o grevă nu poate fi declanșată decât în cadrul unor conflicte; declanșarea ei în afara acestor conflicte este ilegală.

35 d) *atunci când se declară o grevă, este necesară să se țină seama și de excepțiile prevăzute de lege.* Aceste excepții se pot referi la unele restrângeri pentru anumite categorii sociale ale dreptului la grevă, la normele care garantează libertatea muncii, la cele care reglementează siguranța funcționării utilajelor și instalațiilor, dar și la derularea în continuare a dialogului necesar soluționării respectivelor conflicte de interese.

36 O altă condiție este creată de situația în care, atunci când concilierea și eventual medierea nu au dus la nici un rezultat, iar părțile nu au înțeles să supună conflictul lor spre soluționare unor comisii de arbitraj, se poate apela la ultima soluție – greva.

---

50 de milioane de locuri de muncă în comparație cu situația de dinainte de criză. În plus, OIM precizează că în perioada următoare se va trece la o nouă fază mult mai problematică a crizei locurilor de muncă.

[1] *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 91.

[2] A se vedea *Al. Țiclea*, Soluționarea conflictelor de muncă - o nouă reglementare, în Revista de drept comercial, nr. 1/2000, p. 65; în același sens, *Al. Țiclea*, Tratat de dreptul muncii, ed. a V-a, Ed. Universul Juridic, București, 2014; *C. Tufan, V. Florescu*, Conflictul colectiv de muncă și greva, Ed. All Beck, București, 1998, p. 47.

Ca atare, potrivit dispoziţiilor art. 182 din Legea nr. 62/2011, greva poate fi declarată şi declanşată numai atunci când s-au epuizat celelalte posibilităţi de soluţionare a conflictului colectiv de muncă prin folosirea procedurilor obligatorii prevăzute de lege[1]. Ea trebuie să fie, de asemenea, precedată de desfăşurarea grevei de avertisment, iar momentul declanşării acesteia trebuie să fie adus la cunoştinţă angajatorilor de către organizatori în termenul prevăzut de lege, adică cu cel puţin două zile lucrătoare înainte. 37

Aşa cum se poate observa din analiza cadrului legal instituit prin Legea nr. 62/2011, din punct de vedere legal, singura etapă a cărei parcurgere este obligatorie este concilierea. 38

Textul de lege, cu toate că se referă la epuizarea în prealabil a posibilităţilor de soluţionare a conflictului, în realitate, pentru declanşarea grevei este obligatorie şi suficientă numai parcurgerea, fără succes, a fazei concilierii organizate la sesizarea Ministerului Muncii şi Protecţiei Sociale făcută de sindicatul reprezentativ sau, în funcţie de situaţie, de reprezentanţii salariaţilor. 39

În cazul în care, de comun acord, părţile au decis să apeleze şi la mediere, greva se poate declanşa numai după parcurgerea şi a acestei etape (devenită obligatorie dar nu *ex lege*, ci prin voinţa lor). 40

Dacă părţile au înţeles să recurgă şi la arbitraj, declanşarea grevei nu este posibilă, deoarece hotărârea comisiei de arbitraj este irevocabilă şi face parte din contractul colectiv de muncă[2]. 41

În privinţa interdicţiilor, aceeaşi lege, Legea nr. 62/2011 a reglementat şi anumite interdicţii referitoare la declararea grevei în cazul unor categorii speciale de personal[3]. Interdicţiile sunt reglementate în art. 202 din Legea dialogului social. Articolul la care se face referire este corelat şi cu alte reglementări în vigoare, precum şi cu realităţile efective[4]. În acest sens, conform dispoziţiilor citate, judecătorii[5], procurorii, personalul militar şi 42

---

[1] Cu titlu de exemplu, amintim că în Germania modalitatea obişnuită de soluţionare a conflictelor colective de muncă o constituie arbitrajul. Această procedură are drept scop să reconcilieze interesele în conflict şi să împiedice izbucnirea unor acţiuni industriale (încetarea colectivă a lucrului, de pildă). Chiar şi atunci când a izbucnit o acţiune industrială se mai pot face încercări prin arbitraj de a se ajunge la un acord şi în felul acesta să se pună capăt acestei acţiuni. În orice caz, arbitrajul are întotdeauna scopul de a contribui la încheierea unui acord colectiv şi, în acest mod, să se menţină pacea socială. Pentru mai multe detalii privind soluţionarea conflictelor de muncă în Germania, a se vedea *N. Almăşan*, Conflictul colectiv de muncă, Ed. Clusium, 2001, p. 162-163.

[2] Rezultă, din cele subliniate că greva se poate declanşa: în toate cazurile, după parcurgerea, cel puţin, a fazei de conciliere; după parcurgerea fazelor de conciliere şi de mediere.

[3] A se vedea, pe larg, şi *Gh. Moroianu*, Statutul profesiilor liberale, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 23-50.

[4] A se vedea şi *Al. Ţiclea*, op. cit., 2008, p. 422.

[5] Curtea Constituţională şi literatura de specialitate s-au pronunţa în sensul că magistraţii (procurori, judecători) constituie o categorie profesională cu un specific aparte, dar au fost exprimate şi opinii conform cărora magistratul este „funcţionar public învestit cu autoritate jurisdicţională" (*V. Hanga*, Mic dicţionar juridic, ed. a II-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005, p. 129) sau „o categorie de funcţionari publici" (*Ş. Beligrădeanu, I.T. Ştefănescu*, Dicţionar de drept al muncii, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 53). Trebuie însă remarcat, aşa cum se arată în literatura de specialitate, că „în raportul de serviciu al magistratului nu identificăm noţiunea de angajator, în înţelesul dat de Codul muncii. Magistratul nu este un angajat în semnificaţia dată de Codul muncii" - *Gh. Moroianu*, Statutul profesiilor liberale, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 39-40.

personalul cu statut special din cadrul Ministerului Apărării Naționale[1], din Ministerul Administrației și Internelor, din Ministerului Justiției, dar și din instituțiile și structurile din subordinea sau coordonarea acestora, din Administrația Națională a Penitenciarelor, din Serviciul Român de Informații, din Serviciul de Informații Externe, din Serviciul de Telecomunicații Speciale, ca și personalul angajat de forțele armate străine staționate pe teritoriul României, dar și alte categorii de personal nu pot declara grevă. Acestora, prin lege, li se interzice exercitarea acestui drept la grevă.

43 Textul constituțional referitor la limitările privind declararea și participarea la grevă este completat de dispozițiile art. 203 din Legea nr. 62/2011, care dispune că și personalul care face parte din transporturile aeriene, din cele navale și terestre de orice fel nu poate declara grevă pe timpul misiunilor, și de dispozițiile art. 204 din Legea nr. 62/2011, potrivit cărora personalul care este îmbarcat pe navele marinei comerciale sub pavilion românesc poate declara grevă, în condițiile art. 203, citat mai sus, numai cu respectarea normelor stabilite prin convențiile internaționale ratificate de statul român.

44 La rândul său, prin art. 205 legiuitorul român arată că greva este permisă și în alte unități cum sunt cele sanitare, de asistență socială, ale radioului și televiziunii, în unitățile de telecomunicații, în transporturile feroviare, în unitățile de transport în comun, în cele de salubritate, în cele care asigură aprovizionarea populației cu gaze, căldură, apă și energie electrică, cu condiția ca organizatorii grevei să asigure serviciile, dar nu cu mai puțin de o treime din activitatea lor normală. Și pentru angajații din unitățile operative de la sectoarele nucleare, din unitățile sistemului energetic național, din unitățile cu foc continuu există anumite limitări. Conform prevederilor art. 206 din Legea nr. 62/2011 aceștia pot declara grevă doar cu condiția de a asigura cel puțin o treime din activitate, în așa fel încât să nu fie pusă în pericol sănătatea și viața oamenilor, iar instalațiile să funcționeze în siguranță deplină.

45 În ceea ce-i privește pe funcționării publici, aceștia pot declanșa un conflict colectiv de muncă numai conform procedurilor reglementate de lege. Funcționarii publici beneficiază de o reglementare specială în materie și anume Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici[2], republicată în anul 2007[3]. Acest act normativ reglementează regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și stat sau administrația publică locală, prin autoritățile administrative autonome ori prin autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale, denumite raporturi de serviciu[4].

---

[1] Chiar dacă au un statut special, în literatura de specialitate se apreciază că militarii fac parte, în sens larg, din categoria funcționarilor publici, funcțiile militare pe care le ocupă fiind învestite cu prerogative de putere publică sau atribuții de satisfacere a interesului general. În acest sens, se impune menționată și prevederea constituțională a alin. (4) a art. 188, potrivit căreia: „Organizarea de activități militare sau paramilitare în afara unei autorități statale este interzisă". În acest sens *Gh. Moroianu*, Statutul profesiilor liberale, op. cit., p. 33.

[2] Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici (M.Of. nr. 600 din 8 decembrie 1999).

[3] Legea nr. 188/1999 a fost republicată ca urmare a modificărilor intervenite în materie în M.Of. nr. 365 din 29 mai 2007.

[4] *I. Alexandru*, Administrația publică, ed. a IV-a, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 305 și urm.; *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 332 și urm.; *E. Bălan*, Drept administrativ, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 112 și urm.

Scopul legii îl constituie asigurarea, în conformitate cu dispoziţiile legale, a unui serviciu public stabil, profesionist, transparent, eficient şi imparţial, în interesul cetăţenilor, precum şi al instituţiilor publice şi autorităţilor din administraţia centrală şi locală. Conceptul de statut[1] este definit ca „ansamblul de reguli referitoare la situaţia funcţionarilor" care formează „dreptul comun al funcţiei publice"[2]. Pornind de la aceste considerente, „se poate susţine că, în fiecare din cele 27 de ţări membre ale Uniunii Europene, există un statut, chiar dacă formal nu găsim peste tot un act normativ unic, denumit „Statutul general al funcţiei publice". 46

Art. 43 din Constituţie enumeră printre drepturile fundamentale ale cetăţenilor şi dreptul la grevă, care, în formularea textului constituţional, este recunoscut numai salariaţilor. Aşa cum însă s-a subliniat în doctrina juridică[3], termenul de „salariaţi" folosit de legiuitor trebuie înţeles într-o accepţiune largă. Într-o asemenea perspectivă, trebuie admis că s-au avut în vedere şi funcţionării publici, nu numai salariaţii. S-a subliniat, în acest sens, că este vorba despre o lacună a legiuitorului constituant, care în niciun caz nu poate determina concluzia că îi asimilează pe funcţionării publici salariaţilor, după cum nici nu se poate considera că a fost voinţa legiuitorului să îi excludă pe funcţionării publici de la exercitarea acestui drept fundamental, care, de altfel, a fost multă vreme interzis funcţionarilor publici[4]. 47

§4. Garanţiile necesare asigurării serviciilor esenţiale pentru societate

O analiză interesantă a doctrinei oferă o perspectivă diferită sub aspectul teoretic al interpretării grevei şi serviciilor publice întrucât reglementările juridice naţionale şi internaţionale din acest domeniu au cunoscut mari variaţii în timp[5] în diferite sisteme constituţionale. 48

Serviciile publice, cum ar fi unităţile sanitare, unităţile de asistenţă socială, unităţile şi structurile de telecomunicaţii, cele ale radioului şi cele ale televiziunii publice, transporturile pe căile ferate, unităţile care asigură transportul în comun şi salubritatea localităţilor, precum şi aprovizionarea populaţiei cu gaze, energie electrică, căldură şi apă, poşta, cele care asigură ordinea publică ce sunt esenţiale pentru societate şi trebuie să funcţioneze continuu în orice condiţii din perspectiva respectării principiului continuităţii serviciilor publice. În situaţia încetării acestor servicii s-ar crea neajunsuri şi, de aceea, legiuitorul a creat un regim juridic aparte în cazul declanşării grevei în aceste sectoare de activitate, aspect avut în vedere şi de textul constituţional, care prevede la alin. (2) al art. 43, obligaţia puterii legiuitoare de a stabili garanţiile necesare asigurării serviciilor esenţiale pentru 49

---

[1] *V. Prisăcaru*, Funcţionarii publici, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 59.

[2] *F. Cardona*, Dimensiunea funcţiei publice în ţările europene. Tendinţe şi progrese, Seminar IEAP, Maastricht, 13-14 noiembrie 2000.

[3] *V. Vedinaş*, Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici cu modificările ulterioare, republicată, ed. a III-a revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2004, p. 84.

[4] De exemplu, prin legea din 1909 şi chiar prin Statutul din anul 1923 greva era prohibită, fiind calificată drept o dezertare de la datorie – *N. Miulescu*, Statutul funcţionarului public, în Revista de Ştiinţe Juridice nr. 17/2000, p. 247.

[5] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituţia României comentată şi adnotată, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 100-101.

societate, identificând și nominalizând aceste servicii care trebuie să funcționeze în mod continuu și în orice condiții.

50 Concluzionând, textul constituțional permite legiuitorului să stabilească anumite condiții și limite în exercitarea dreptului la grevă, având drept scop evitarea exercitării abuzive a dreptului la grevă.

Art. 44. Dreptul de proprietate privată

(1) Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege.

(2) Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală.

(3) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.

(4) Sunt interzise naționalizarea sau orice alte măsuri de trecere silită în proprietate publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularilor.

(5) Pentru lucrări de interes general, autoritatea publică poate folosi subsolul oricărei proprietăți imobiliare, cu obligația de a despăgubi proprietarul pentru daunele aduse solului, plantațiilor sau construcțiilor, precum și pentru alte daune imputabile autorității.

(6) Despăgubirile prevăzute în alineatele (3) și (5) se stabilesc de comun acord cu proprietarul sau, în caz de divergență, prin justiție.

(7) Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului.

(8) Averea dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă.

(9) Bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii.

Lucrări de referință: *Ch. Atias*, Droit civil. Les biens, ed. 8, Litec, Paris, 2005, p. 2, 67, 89-91; *F. Baias*, Comentariul art. 44 din Constituție în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 427, 429-431, 433, 456-457; *C. Bîrsan*, Drept civil. Drepturile reale principale în reglementarea noului Cod civil, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 33, 36, 37, 45, 49, 52, 355-356; *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Drepturi și libertăți, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 983, 967-968, 986-987, 990-991, 1003-1005, 1007, 1009-1010, 1118, 1024, 1035-1038; *C. Bîrsan, M. Gaiță, M.M. Pivniceru*, Drepturile reale, Institutul European, Iași, 1997, p. 22-23, 29, 35, 37, 39-40, 187-188; *G. Boroi, C.A. Anghelescu, B. Nazat*, Curs de drept civil. Drepturile reale principale conform noului Cod civil, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 18-28; *P.M. Cosmovici*, Drepturi reale. Obligații. Legislație, Ed. All, București, 1996, p. 87; *C. Jora*, Drept civil. Drepturile reale în noul Cod civil, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 151-201; *B. Florea*, Drept civil. Drepturile reale principale conform noului Cod civil, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 56; *I. Dogaru, T. Sâmbrian*, Drept civil. Drept civil român. Tratat, Vol. II. Teoria generală a drepturilor reale, Ed. Europa, Craiova, 1996, p. 81, 339-343; *I.P. Filipescu*, Drept civil. Dreptul de proprietate și alte drepturi reale, Ed. Actami, București, 1998, p. 76, 172, 182, 184-185, 189-191, 193, 197-198; *I.P. Filipescu, A.I. Filipescu*, Drept civil. Dreptul de proprietate și alte drepturi reale, Ed. Actami, București, 2000, p. 82, 85, 232, 244-247, 252-253, 256, 261-262, 267-269; *C. Stătescu, C. Bîrsan*, Drept civil. Teoria generală a drepturilor reale, Universitatea București, 1998, p. 26, 32, 244, 265-266; *L. Pop*, Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale, Ed. Lumina Lex, București, 1996, p. 35-36, 38-39, 41, 44-45, 53, 56, 158, 211-212; *C. Jora*, în *M. Uliescu* (coord.), Noul

Cod civil. Studii și comentarii. Vol. II. Cartea a III-a și Cartea a IV-a (art. 535-1163), Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 14-37; *C. Jora, I. Ciochină-Barbu, C.C. Corbu*, Drept civil. Drepturile reale, ed. 2, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 85-89, 156-208; *L. Uță*, în *M. Uliescu* (coord.), Noul Cod civil. Studii și comentarii. Vol. II. Cartea a III-a și Cartea a IV-a (art. 535-1163), Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 97-98; *G. Boroi, L. Stănciulescu*, Instituții de drept civil în reglementarea noului Cod civil, Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 21; *I. Oprea, C.G. Pamfil, R. Radu, V. Zăstroiu*, Dicționar universal ilustrat al limbii române, vol. VII, Ed. Litera, București, 2010, p. 202, 300; *I. Oprea, C.G. Pamfil, R. Radu, V. Zăstroiu*, Dicționar universal ilustrat al limbii române, vol. XII, Ed. Litera, București, 2010; *O. Ungureanu, C. Munteanu*, Drept civil. Drepturile reale, ed. 3, Ed. Rosetti, București, 2005, p. 52; *I. Micescu*, Curs de drept civil, Ed. All Beck, București, 2000, p. 299-300 *C. Hamangiu, I. Rosetti-Bălănescu, Al. Băicoianu*, Tratat de drept civil român, vol. II, București, 1929, p. 11-12; *E. Chelaru*, Curs de drept civil. Drepturile reale principale, Ed. All Beck, București, 2000, p. 15-16, 25, 28-29, 156, 158, 191-192; *C. Jora, Fl. Ciutacu*, Drept civil român. Drepturile reale, Ed. Sigma, București, 2002, p. 129-131, 241; *D. Lupulescu*, Drept civil. Drepturile reale principale, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 22, 208-209; *E. Safta-Romano*, Dreptul de proprietate privată și publică în România, Ed. Graphix, Iași, 1993, p. 21, 33-34, 275-277; *T. Toader, M. Safta*, Constituția României. Decizii CCR. Hotărâri CEDO. Hotărâri CJUE. Legislație conexă, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 186-188, 189-190, 192-193, 196, 198-199, 204, 208, 210-211; *L. Pop, L.M. Harosa*, Drept civil. Drepturile reale principale, Ed. Universul Juridic, București, 2006; *V. Stoica*, Drept civil. Drepturile reale principale, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 99, 172; *V. Stoica*, Drepturile reale principale, vol. I, Ed. Humanitas, București, 2004, p. 178, 224-225, 227, 229, 234, 241, 244, 466-469; ; *Fr. Terré, Ph. Simler*, Droit civil. Les biens, Dalloz, Paris, 2002, p. 102-105, 115, 629;*Al. Weill, Fr. Terré, Ph. Simler*, Droit civil. Les biens, ed. 3, Dalloz, Paris, 1985, p. 109, 126.

Studii de specialitate: *C. Bîrsan*, Protecția dreptului de proprietate în sistemul european de protecție a drepturilor omului, cu privire specială asupra restituirii unor bunuri, în Pandectele Române nr. 2/2003; *L.M. Crăciunean*, Aspecte privind regimul juridic al servituților de utilitate publică, în Pandectele Române nr. 6/2008; *C. Bîrsan*, Protecția dreptului de proprietate în sistemul european de protecție a drepturilor omului cu privire specială asupra restituirii unor bunuri, în Pandectele Române nr. 2/2003; *C. Bîrsan*, Limitele dreptului de proprietate reglementate de Convenția europeană a drepturilor omului, în Pandectele Române nr. 3/2003; *R. Chiriță*, Examen de jurisprudență a fostei Comisii Europene a Drepturilor Omului și a Curții Europene a Drepturilor Omului privind admisibilitatea plângerilor îndreptate împotriva României, în Studia Universitatis Babeș-Bolyai nr. 1/2002; *L.M. Crăciunean*, Interpretarea conținutului dreptului de proprietate privată și a limitelor acestuia în jurisprudența Curții Internaționale de Justiție, a Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții de Justiție a Comunităților Europene, în Pandectele Române nr. 4/2008; *L.-M. Harosa*, Considerații asupra clasificărilor civile ale bunurilor temporale aparținând Bisericii, în Pandectele Române nr. 9/2008; *C. Jora*, Unele considerații privind reglementările legale referitoare la vânzarea terenurilor agricole din extravilan, comunicare prezentată la Sesiunea anuală de comunicări științifice a Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române, cu tema „Simplificarea – imperativ al modernizării și ameliorării calității dreptului", 17 septembrie 2015, în volumul cu același titlu, Ed. Universul Juridic, București, 2015; *O. Ungureanu, Fl.A. Baias, B. Dumitrache*, Discuții pe marginea Legii nr. 33/1944 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, în Dreptul nr. 4/1995; *E. Chelaru*, Impactul revizuirii Constituției asupra regimului juridic al proprietății, în Dreptul nr. 2/2004; *L. Giurgiu*, Considerații în legătură cu Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, în Dreptul nr. 2/1995; *C. Munteanu*, Despre servituțile administrative, în Pandectele Române nr. 3/2005; *C. Munteanu*, Repere evolutive privind art. 480 C.civ., în Revista română de drept privat nr. 2/2007; *O. Puie*, Considerații referitoare la stabilirea dreptului de proprietate privată asupra imobilelor (terenuri și construcții) în contextul Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, în Dreptul nr. 8/2014; *V. Pătulea*, Sinteză teoretică și practică a Curții Europene a Drepturilor Omului în legătură cu prevederile art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului și libertăților fundamentale. Domeniul de aplicare. Drepturi și

obligații cu caracter civil, în Dreptul nr. 8/2006; *O. Ungureanu, C. Munteanu*, Reflecții privind conținutul și definiția dreptului de proprietate, în Dreptul nr. 4/2009.

Corelații legislative: art. 555-566 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată (M.Of. nr. 505 din 15 iulie 2011); Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică (M.Of. nr. 472 din 5 iulie 2011); Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică (M.Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998); Legea nr. 132/1997 privind rechizițiile de bunuri și prestări de servicii în interes public, republicată (M.Of. nr. 261 din 10 aprilie 2014); Legea nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului (M.Of. nr. 178 din 12 martie 2014); Declarația Universală a Drepturilor Omului proclamată de Adunarea Generală a ONU la 10 decembrie 1948; Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, ratificată de România prin Legea nr. 30/1994 (M.Of. nr. 135 din 31 mai 1994); art. 17 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Considerații introductive 508
§2. Definiția dreptului de proprietate privată 510
§3. Caracterele juridice ale dreptului de proprietate privată 513
§4. Conținutul dreptului de proprietate privată 517
§5. Garantarea dreptului de proprietate privată, a creanțelor asupra statului și ocrotirea proprietății private 518
§6. Limitele și restricțiile dreptului de proprietate privată 523
§7. Garantarea dreptului de proprietate privată în cazul exproprierii pentru cauză de utilitate publică, naționalizării și împotriva confiscării 538

§1. Considerații introductive

1 Conceptul de proprietate și acela de drept de proprietate sunt folosite cu același înțeles. În acest sens, Constituția României, în art. 44 și art. 136, utilizează denumirea de *proprietate* și denumirea de *drept de proprietate*. În același sens sunt și reglementările din Codul civil.

2 De-a lungul dezvoltării societății omenești observăm diferențe fundamentale în analiza legităților și mecanismelor economico-sociale, proprietatea reprezentând o noțiune fundamentală, care caracterizează sistemul economico-social al unei societăți, iar definirea proprietății a constituit obiectul de studiu într-o diversitate de opinii în ce privește conținutul și existența sa. Pentru a defini toate celelalte situații care determină relațiile de producție, importanța cea mai mare o au relațiile din domeniul proprietății. Ca noțiune economică, proprietatea înseamnă ansamblul relațiilor dintre oameni în legătură cu însușirea bunurilor, relații reglementate de norme sociale specifice diferitelor perioade istorice.

3 Vom observa că, în literatura socio-economică, conținutul proprietății este analizat atât din punct de vedere economic, cât și din punct de vedere juridic, anume ca drept de proprietate[1)].

[1)] Cu privire la noțiunea economică de proprietate, proprietatea și dreptul de proprietate, a se vedea *C. Bîrsan, M. Gaiță, M.M. Pivniceru*, Drepturile reale, Institutul european, Iași, 1997, p. 22-23; *C. Stătescu, C. Bîrsan*, Drept civil. Teoria generală a drepturilor reale, Universitatea București, 1988, p. 26 și urm.

Din punct de vedere social-economic, proprietatea constituie o apropriere, o însuşire a unui bun fizic sau a unui bun incorporal, subiectul, adică titularul proprietăţii, exercită atributele în putere proprie, el supunându-se numai reglementărilor legale. Relaţia economică de proprietate înseamnă însuşirea premiselor naturale ale oricărei producţii[1]. În măsura dezvoltării relaţiilor sociale, obiectul proprietăţii se dezvoltă şi se diversifică sub aspectul structurii relaţiilor de proprietate. 4

Abordând problema în sens juridic, observăm că reglementările legale utilizează termenul de proprietate în sensuri diferite. 5

Într-un prim înţeles, termenul de proprietate este privit în sens larg şi se aplică tuturor drepturilor, cum ar fi proprietatea imobiliară şi proprietatea mobiliară, proprietatea uzufructului, drepturile de proprietate intelectuală sau proprietatea incorporală[2]. În sensul pe care îl discutăm, a exercita proprietatea înseamnă a stăpâni în mod exclusiv un bun, a-i da destinaţia dorită, a-l folosi după destinaţia sa, după interesul avut de către proprietar. În sens restrâns, prin proprietate înţelegem proprietatea corporală, adică aceea care poartă asupra bunurilor care au o existenţă materială, mobile şi imobile şi înţelegem dreptul de proprietate ca fiind un drept real, exclusiv, absolut şi perpetuu. Evoluţia dreptului de proprietate, astfel cum acesta a fost conceput în Codul civil Napoleon a fost direcţionată către extinderea noţiunii de proprietate, către reducerea prerogativelor recunoscute titularului acestui drept şi către consolidarea constituţională şi internaţională a dreptului de proprietate privată[3], iar într-o altă viziune, evoluţia dreptului de proprietate a fost marcată de o schimbare de mentalitate, existenţa unor limite, o extindere a proprietăţii şi o transformare a acesteia[4]. 6

Sub un alt înţeles, termenul de proprietate poate fi folosit în sensul de obiect al dreptului de proprietate, evidenţiind bunul asupra căruia poartă dreptul de proprietate. În acest sens, putem folosi ca exemplu art. 614-616 C.civ., care reglementează vederea asupra proprietăţii vecine, art. 615 alin. (3) C.civ., care vorbeşte despre linia despărţitoare dintre două proprietăţi vecine, art. 617 C.civ., care reglementează posibilitatea proprietarilor de a stabili pe proprietăţile lor o servitute de trecere. De-a lungul timpului, proprietatea a dat naştere unor puternice controverse, teorii, concepţii, idei, politice, economice, filosofice, religioase, juridice, grupate în două mari orientări[5]. 7

---

[1] *C. Bîrsan*, Drept civil. Drepturile reale principale în reglementarea noului Cod civil, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2013, p. 33.

[2] *C. Jora, I. Ciochină-Barbu, C.C. Corbu*, Drept civil. Drepturile reale, ed. 2, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 81; *C. Jora*, Drept civil pentru administraţie publică. Drepturi reale şi obligaţii, Ed. Prouniversitaria, Bucureşti, 2014, p. 57; *C. Jora, L. Uţă*, Drept civil. Curs de drepturi reale, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2009, p. 73.

[3] *L.M. Crăciunean*, Aspecte privind regimul juridic al servituţilor de utilitate publică, în Pandectele Române nr. 6/2008, p. 50.

[4] *Ph. Malaurie, L. Aynès*, Droit civil. Les biens, Defrénois, Paris, 2004, p. 105, citat de *L.M. Crăciunean*, Aspecte privind regimul juridic..., op. cit., p. 50.

[5] *L. Pop*, Dreptul de proprietate şi dezmembrămintele sale, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1996, p. 38-39, citând pe *G. Marty, P. Raynaud*, Droit civil. Les biens, ed. 2, Ed. Sirey, Paris, 1980, p. 29; *Fr. Terré, Ph. Simler*, Droit civil. Les biens, Dalloz, Paris, 2002, p. 102-115; s-a precizat că existenţa dreptului de proprietate are, totodată, o semnificaţie politică specifică, în funcţie de caracteristicile fiecărei proprietăţi (*C. Atias*, Droit civil. Les biens, ed. 8, Litec, Paris, 2005, p. 2).

8 Prima dintre acestea a fost susținută, elaborată de către cei care militau pentru comunitatea de bunuri sau pentru proprietatea colectivă. În acest sens, amintim că Platon a formulat critici severe asupra dreptului de proprietate privată, având rezerve asupra acestuia și asupra mijloacelor juridice de dobândire a bunurilor. Concepția lui Platon a fost reluată și dezvoltată de către utopiștii Renașterii, Thomas Morus, Tommaso Campanella, iar apoi, într-o perioadă următoare, de Babeuf, Bazard, Proudhon.

9 De pe poziții doctrinare marxiste, Marx și Engels, și apoi și alți ideologi au criticat dreptul de proprietate privată, arătând că acesta este *generator de exploatare a omului de către om*. Acești filosofi, sociologi, economiști, ideologi au susținut că este necesară comunizarea bunurilor și, dintre acestea, mai cu seamă a mijloacelor de producție.

10 O altă orientare a fost susținută de către apărătorii dreptului de proprietate privată. Dintre acești ideologi trebuie să-i menționăm pe Aristotel, Auguste Comte, Stuart Mill. Aceștia au arătat avantajele proprietății private, demonstrând că ea reprezintă un instrument și un stimulent economic, reprezintă o garanție a libertății individuale, izvor de bogăție, prosperitate și bunăstare socială.

§2. Definiția dreptului de proprietate privată

11 În discuția pe care o facem vom porni de la unele considerații de drept comparat. Astfel, dreptul musulman se ocupă de statutul bunului și mai puțin de puterile proprietarului, care sunt reglementate prin alte forme de control social (religie, morală etc.), acesta nefiind construit în jurul puterilor proprietarului[1]. În doctrina spaniolă, s-a arătat că definiția dreptului de proprietate este determinată de momentul istoric în care este formulată și, de aceea, definiția reținută de legiuitor în art. 348 C.civ. spaniol este numai cadrul susceptibil de a fi umplut în orice moment al istoriei într-un mod diferit[2]. Doctrina și jurisprudența germană, statuând că proprietatea în sens larg este un drept patrimonial, adică inclusiv creanțe în bani, acțiuni, drepturi de proprietate intelectuală, asigurări sociale etc., a acceptat că, înțeleasă în acest mod, proprietatea constituie obiect al garanției constituționale stabilite de art. 14 din Legea fundamentală[3].

12 Codul civil român din 1864, în art. 480, a reluat reglementarea din art. 544 din Codul civil francez și a definit dreptul de proprietate în felul următor: *Proprietatea este dreptul pe care îl are cineva de a se bucura și dispune de un lucru în mod exclusiv și absolut, însă în limitele determinate de lege*[4]. Conform art. 44 alin. (7) din Constituția României,

---

[1] *O. Ungureanu, C. Munteanu*, Reflecții privind conținutul și definiția dreptului de proprietate, în Dreptul nr. 4/2009, p. 71, autorii citând *M.El. Shakankiri*, La notion de „bien" dans la philosophie juridique musulmane, Archives de philosophie du droit, Sirey, Paris, 1979, p. 76.

[2] *L. Diez-Picazo, A. Gulton*, Sistema de derecho civil, Vol. III. Derecho de cosas, Ed. Tecnos, Madrid, 2005, p. 139, citat de *O. Ungureanu, C. Munteanu*, op. cit., în Dreptul nr. 4/2009, p. 63.

[3] *O. Ungureanu, C. Munteanu*, op. cit., în Dreptul nr. 4/2009, p. 56, autorii citând *P. Badura*, Freiheit und Eigentum (Libertatea și proprietatea), în „Handbuch des Verfassungsrechte", de *P. Bodura, E. Banda, W. Meilhover, H.J. Vogel*, 2, Auflage, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1994, p. 332.

[4] Codul civil francez, la art. 544, definește proprietatea astfel: „La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fosse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements" (*X. Henry, Fr. Jacob, A. Tisserand-Martin, G. Venandet, V. Wiederkehr*, op. cit., p. 759).

revizuită, dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecţia mediului şi asigurarea bunei vecinătăţi, precum şi la respectarea celorlalte sarcini care revin proprietarului conform reglementărilor legale sau obiceiului locului. Definiţia dată de Codul civil român din 1864 conţinea anumite inexactităţi şi era, oarecum, incompletă, ceea ce a atras critici de-a lungul timpului, constatându-se că dreptul de proprietate era definit prin atributele sale, şi nu prin natura sa juridică. Astfel fiind, s-a susţinut în doctrină, că proprietatea nu trebuie definită prin atributele sale, ci trebuie definită prin mecanismul care permite aceste atribute, adică prin exclusivitatea dreptului de proprietate, prin ideea de dispoziţie înţeleasă în sens larg, ca putere care îi permite proprietarului să facă ceea ce vrea cu lucrul său şi prin caracterul absolut[1]).

Dacă legiuitorul a ales definiţia prin evidenţierea atributelor dreptului, trebuia să arate 13
toate atributele dreptului de proprietate, însă definiţia nu făcea referire explicit la toate atributele dreptului de proprietate.

Cunoscut fiind că atributele dreptului de proprietate sunt *usus*, *fructus* şi *abusus*, 14
amintim că reglementarea din Codul civil din 1864 făcea referire numai la atributele *jus fruendi* şi *jus abutendi*, însă, traducând din limba franceză verbul *jouir*, legiuitorul român l-a denumit *dreptul de a se bucura*. La o analiză atentă şi binevoitoare, puteam considera că prin dreptul de a se bucura înţelegem şi elementele *usus* şi *fructus*. Dreptul de proprietate era definit de art. 480 C.civ. din 1864 ca un drept absolut, însă legiuitorul

---

În conformitate cu prevederile Codului civil elveţian, art. 641: „Le propriétaire d'une chose a le droit d'en disposer liberement, dans les limites de la loi. Il peut la revendiquer contre quiconque la détient sans droit et repousser toute usurpation" (Code civil suisse du 10 décembre 1907, edité par la Chancellerie fédérale, 1995, p. 210).

Codul civil spaniol, la art. 348, defineşte proprietatea astfel: „La propriété est le droit de jouir et de disposer d'une chose sans autres restrictions que celles établies par les lois. Le propriétaire peut agir contre le possesseur et le détenteur pour la revendiquer" (*Code civil espagnol*, traduction française par M. Le Pelley, Paris, Marcel Giard libraire – éditeur, 1932, p. 186).

În conformitate cu prevederile Codului civil din Quebec, art. 947: „La propriété est le droit d'user, de jouir et de disposer liberement et complètament d'un bien, sous réserve des limite et des conditions d'exercice fixées par la loi.

Elle est susceptible de modalités et de démembrements" (Code civil Québeq. Civil Code, édition préparée sous la direction de *Jean-Louis Baudouin*, 1998-1999, Wilson & Lafleur Ltée, Montréal, p. 295).

Codul civil al Republicii Moldova, la art. 315, prevede: „Proprietarul are drept de posesiune, de folosinţă şi de dispoziţie asupra bunului. Dreptul de proprietate este perpetuu. Dreptul de proprietate poate fi limitat prin lege sau de drepturile unui terţ. Dreptul de folosinţă include şi libertatea persoanei de a nu folosi bunul. Poate fi instituită prin lege obligaţia de folosire dacă nefolosirea bunurilor ar contraveni intereselor publice. În acest caz, proprietarul poate fi obligat fie să folosească el însuşi bunul ori să-l dea în folosinţă unor terţi în schimbul unei contraprestaţii corespunzătoare. Particularităţile dreptului de folosinţă a terenurilor agricole se stabilesc prin lege.

Proprietarul este obligat să îngrijească şi să întreţină bunul ce-i aparţine dacă legea sau contractul nu prevede altfel" (Codul civil al Republicii Moldova, Legea nr. 1107-XV din 6 iunie 2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86/661 din 22 iunie 2002).

[1]) *V. Stoica*, Drepturile reale principale, vol. I, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2004, p. 227, nota 1; autorul citează, în acest sens, *F. Zenati*, Pour une rénovation de la théorie de la propriété, în Revue trimestrielle de droit civil nr. 2/1993, p. 313-323.

a adăugat *în limitele determinate de lege*. În condițiile dreptului modern, proprietatea nu mai poate fi o *plena in re potestas*, ca în dreptul roman, ci dreptul de proprietate suferă limitări și restrângeri.

15 Titularul dreptului de proprietate poate exercita atributele în putere proprie și în interes propriu. În conformitate cu prevederile art. 555 alin. (1) C.civ., proprietatea privată reprezintă dreptul titularului de a poseda, folosi și dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, în limitele stabilite de lege, legiuitorul precizând, la alin. (2) al aceluiași articol, că, în condițiile legii, dreptul de proprietate privată este susceptibil de modalități și dezmembrăminte. Definiția legiuitorului a fost criticată în doctrina recentă, considerându-se că simpla întrunire a atributelor prin care se exteriorizează dreptul de proprietate nu este suficientă pentru definirea acestui drept, fiind necesară și precizarea poziției specifice a aceluia căruia îi aparține dreptul sau a aceluia care exercită aceste atribute[1]. Necesitatea exercitării dreptului de proprietate în condițiile unei societăți moderne care nu mai permite proprietății să reprezinte o *plena in re potestas*, l-a determinat pe legiuitorul să prevadă, la art. 556 C.civ., că dreptul de proprietate poate fi exercitat în limitele materiale ale obiectului său, acestea fiind limitele corporale ale bunului care formează obiectul dreptului de proprietate, cu îngrădirile stabilite prin lege, exercitarea atributelor dreptului de proprietate putând fi limitată prin lege.

16 Legea recunoaște și posibilitatea limitării exercițiului dreptului de proprietate prin voința proprietarului, cu anumite excepții. Dreptul de proprietate este un drept subiectiv civil care conferă titularului dreptul de a întrebuința, de a folosi și de a dispune de un lucru în mod exclusiv, perpetuu, cu respectarea reglementărilor legale și în cadrul determinat de lege, unde trebuie să includem și limitele legale ale exercitării acestui drept. Acesta este un drept real și permite aproprierea unui lucru, în sensul că titularul poate să posede, să folosească și să dispună de un lucru, conform naturii lucrului, conform destinației acestuia, în cadrul legal și cu respectarea reglementărilor existente[2].

17 Dreptul de proprietate este cel mai important și mai amplu drept real, care absoarbe toate utilitățile bunului și nu are ca limită decât bunul însuși, fiind un drept complet și total, deoarece titularul are toate puterile asupra bunului său[3]. S-a precizat, în ce privește

---

[1] *C. Bîrsan*, op. cit., p. 36.

[2] Pentru definirea dreptului de proprietate, a se vedea *I.P. Filipescu, A.I. Filipescu*, Dreptul de proprietate și alte drepturi reale, Ed. Actami, București, 2000, p. 85; *L. Pop*, op. cit., p. 35-36; *C. Stătescu, C. Bîrsan*, op. cit., p. 32; *C. Bîrsan, M. Gaiță, M.M. Pivniceru*, op. cit., p. 39-40; *E. Safta-Romano*, Dreptul de proprietate privată și publică în România, Ed. Graphix, Iași, 1993, p. 21; *I. Dogaru, T. Sâmbrian*, Drept civil. Drept civil român. Tratat. Vol. II. Teoria generală a drepturilor reale, Ed. Europa, Craiova, 1996, p. 81; *D. Lupulescu*, Drept civil. Drepturile reale principale, Ed. Lumina lex, București, 1997, p. 22; *E. Chelaru*, Curs de drept civil. Drepturile reale principale, Ed. All Beck, București, 2000, p. 15-16; *V. Stoica*, op. cit., p. 224; *C. Bîrsan*, op. cit., p. 37; *V. Stoica*, op. cit. 2013, p. 99; *C. Jora, I. Ciochină-Barbu, C.C. Corbu*, op. cit., p. 82-85; *C. Jora, L. Uță*, op. cit. p. 74-77; *C. Jora*, op. cit., p. 58.

În doctrina franceză mai nouă, a se vedea *Fr. Terré, Ph. Simler*, Droit civil. Les biens, Dalloz, Paris, 2002, p. 115; *Al. Weill, Fr. Terré, Ph. Simler*, Droit civil. Les biens, 3e éd., Dalloz, Paris, 1985, p. 109; *Ch. Atias*, Droit civil. Les biens, 8e éd., Litec, Paris, 2005, p. 67.

[3] *O. Ungureanu, C. Munteanu*, op. cit., în Dreptul nr. 4/2009, p. 55, autorii citând *J. Carbonnier*, Préface à *R. Rarijaona*, Le concept de propriété en droit foncier de Madagascar (étude de sociologie

caracterul exhaustiv al puterii pe care o conferă prerogativele dreptului de proprietate, că acesta constituie cel mai complet drept subiectiv patrimonial, reprezentând un adevărat prototip al drepturilor patrimoniale, *coloana vertebrală* a întregului sistem al drepturilor patrimoniale, justificând, astfel, calificarea acestuia ca fiind un drept fundamental reglementat la nivel constituțional[1].

Astfel cum prevede art. 553 alin. (1) C.civ., *constituie obiect al dreptului de proprietate privată* toate bunurile de uz sau de interes privat aparținând persoanelor fizice, persoanelor juridice de drept privat sau de drept public, inclusiv bunurile care alcătuiesc domeniul privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale, incluzându-se aici, conform alin. (2) și moștenirile vacante, astfel constatate prin certificat de vacanță succesorală, care intră în domeniul privat al comunelor, orașelor sau municipiilor, după caz. Au calitatea de titulari ai dreptului de proprietate privată toate subiectele de drept civil, fie individuale, fie colective (societăți, asociații, fundații, organizații ale cultelor, sindicate), chiar și persoanele juridice de drept public (statul, unitățile administrativ-teritoriale). Sub incidența textului art. 44 din Legea fundamentală sunt incluse toate formele de proprietate privată, indiferent cine ar fi titular al dreptului, persoane fizice, persoane juridice (de drept public și de drept privat). **18**

Cu privire la persoanele fizice, ca subiecte ale dreptului de proprietate privată, au fost elaborate două principii, astfel, *în primul rând*, orice persoană fizică este subiect al dreptului de proprietate privată și, *în al doilea rând*, orice bun poate constitui obiect al dreptului de proprietate privată[2]. **19**

§3. Caracterele juridice ale dreptului de proprietate privată

Dreptul de proprietate prezintă mai multe caractere proprii, care îl deosebesc în cadrul drepturilor reale. Dreptul de proprietate are caracter exclusiv, absolut, perpetuu și transmisibil[3]. Dreptul de proprietate privată nu este un simplu drept real, ci reprezintă baza întregului sistem al drepturilor reale, astfel încât acesta este cel mai important drept real[4]. **20**

Caracterul exclusiv al dreptului de proprietate permite titularului să exercite singur toate atributele dreptului de proprietate, excluzând participarea tuturor celorlalte persoane și fără a fi necesar concursul acestora pentru exercitarea deplină a atributelor acestui drept. Titularul dreptului de proprietate este singura persoană abilitată să exercite toate atributele **21**

---

juridique), 1967, în Ecrits. Textes rassembles par Raymond Verdier, de J. Carbonnier (1908-2003), Presses Universitaires de France, 2008, p. 177.

[1] *F.A. Baias*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 427.

[2] *C. Bîrsan*, op. cit., p. 52.

[3] În legătură cu limitele dreptului de proprietate (prelungirea prin lege a termenelor contractelor de închiriere), a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 30 din 6 aprilie 1994, în legătură cu constituționalitatea Legii pentru prelungirea sau reînnoirea contractelor de închiriere privind suprafețele locative nr. 17/1994 (M.Of. nr. 100 din 18 aprilie 1994). Cu privire la caracterele juridice ale dreptului de proprietate, a se vedea și *C. Jora, I. Ciochină-Barbu, C.C. Corbu*, op. cit., p. 85-89; *C. Jora, L. Uță*, op. cit., p. 77-81; *C. Jora*, op. cit., p. 59-61.

[4] *V. Stoica*, op. cit., p. 225.

conferite de dreptul respectiv[1]. Atributele recunoscute acestui drept sunt independente de puterile oricărei alte persoane asupra bunului respectiv, cu excepția cazurilor când proprietatea este dezmembrată.

22 În situația dezmembrării proprietății, unele atribute sunt exercitate de către o altă persoană care este titulară a altui drept real principal derivat din dreptul de proprietate[2]. Proprietatea comună, mai cu seamă atunci când între coproprietari nu există diferențe cantitative, nu mai este compatibilă cu monopolul unei singure persoane asupra bunului, întrucât este exercitată în comun de către coproprietari sau codevălmași[3]. Dreptul de proprietate are un caracter absolut și inviolabil, deoarece este recunoscut titularului în raporturile acestuia cu toate celelalte persoane care au obligația să nu facă nimic de natură a-l stânjeni în exercițiul prerogativelor recunoscute dreptului său. S-a susținut că nu trebuie confundat caracterul absolut al dreptului de proprietate privată cu caracterul opozabil *erga omnes* specific drepturilor absolute, care le diferențiază de drepturile relative, cu precizarea că această idee trimite la caracterul exclusiv al dreptului de proprietate privată[4].

23 Considerăm că din însăși caracterizarea dreptului de proprietate privată ca drept real, rezultă caracterul absolut al dreptului de proprietate, opozabilitatea *erga omnes* a acestuia. Caracterul absolut al dreptului de proprietate constituie o reacție firească față de divizarea feudală a dreptului de proprietate în *dominium eminens* și *dominium utile*[5], iar dreptul de proprietate asupra bunurilor corporale, mobile sau imobile, poate fi considerat cea mai completă formă a dreptului subiectiv[6]. Dreptul de proprietate este opozabil tuturor, *erga omnes*, așa cum sunt toate drepturile reale, și este nelimitat, neîngrădit în conținutul său. Dreptul de proprietate cunoștea, sub imperiul reglementărilor Codului civil din 1864, totuși, anumite limite, astfel cum prevedea art. 480[7]. În condițiile actuale, atât art. 555 alin. (1), cât și art. 556 C.civ., reglementează posibilitatea limitării exercițiului dreptului de proprietate.

24 Protecția juridică a dreptului de proprietate se regăsește nu numai în dreptul intern, ci și în convențiile internaționale. Astfel, art. 17 din Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10 septembrie 1948 prevede că orice persoană, singură sau în colectivitate,

---

[1] S-a precizat că proprietarul poate, în principiu, să se folosească liber de bunul său, să îl folosească în mod personal sau să îl pună în serviciul altuia, să îl vândă sau să îl doneze sau chiar să îl distrugă (*Ch. Atias*, op. cit., p. 2).

[2] S-a hotărât că în baza dispozițiilor art. 620 C.civ. din 1864, proprietarii pot stabili pe proprietățile lor sau în folosul proprietății lor orice fel de servituți cu condiția ca acestea să nu contravină ordinii politice, sociale și economice și regulilor de conviețuire socială (C.A. Constanța, decizia civilă nr. 1244 din 20 iulie 2001, în *M. Alexandrescu, C. Jora, L. Uță, M. Zarafiu, D. Canangiu, D. Manole, D. Pop*, Culegere de practică judiciară pe anii 1999-2002, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 46 și 47).

[3] *V. Stoica*, op. cit., p. 244.

[4] Idem, p. 241.

[5] *Al. Weill, Fr. Terré, Ph. Simler*, op. cit., p. 126.

[6] Idem, p. 126, autorii citând *P. Roubier*, Droits subiectifs et situations juridiques, op. cit., 1963, p. 29.

[7] *I.P. Filipescu*, Drept civil. Dreptul de proprietate și alte drepturi reale, Ed. Actami, București, 1998, p. 76; *I.P. Filipescu, A.I. Filipescu*, op. cit., p. 82; a se vedea, în acest sens și decizia Curții Constituționale nr. 63/2009 (M.Of. nr. 131 din 3 martie 2009) referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a art. 34 alin. (2) din Legea nr. 46/2008 privind Codul silvic.

are dreptul la proprietate şi nimeni nu poate fi privat în mod arbitrar de proprietatea sa. Art. 1 din Protocolul adiţional din 20 martie 1952 la Convenţia europeană a drepturilor omului din noiembrie 1950 statuează că orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale şi nimeni nu poate fi privat de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică, în condiţiile prevăzute de lege şi conform principiilor generale ale dreptului internaţional. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că acesta conţine o normă cu caracter general, care enunţă principiul respectării proprietăţii, o altă normă care are în vedere că privarea de proprietate nu se poate face decât în anumite condiţii şi o a treia normă, care recunoaşte dreptul statelor contractante de a reglementa modul de utilizare a bunurilor de către titularul dreptului de proprietate conform interesului social[1]. Inviolabilitatea dreptului de proprietate vine să întărească caracterul absolut al acestuia[2].

Conform reglementărilor art. 136 alin. (5) din Constituţia României, revizuită, proprie- 25
tatea privată este – în condiţiile legii organice – inviolabilă, deci dreptul de proprietate nu poate să fie încălcat de către nimeni[3]. Există, însă, excepţii de la acest principiu[4].

---

[1] *C. Munteanu*, Repere evolutive privind art. 480 C.civ., în Revista Română de Drept Privat nr. 2/2007, p. 94-95, autoarea citând *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi şi libertăţi, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 36-97; *C. Bîrsan*, Protecţia dreptului de proprietate în sistemul european de protecţie a drepturilor omului, cu privire specială asupra restituirii unor bunuri, în Pandectele Române nr. 2/2003, p. 193 şi urm.

[2] Curtea Constituţională a stabilit că dispoziţiile referitoare la modul în care se asigură plata despăgubirilor foştilor proprietari în cazul în care imobilele nu pot fi restituite în natură, precum şi actualizarea acestor despăgubiri sunt consecinţe ale dreptului la despăgubire, având semnificaţia unor garanţii pentru realizarea efectivă a acestui drept, astfel încât nu pot fi considerate ca încălcând garanţia constituţională a dreptului de proprietate şi caracterul inviolabil al acestui drept. Referitor la reparaţia în ipoteza privării de proprietate, CEDO a stabilit, pe de o parte, că dreptul la indemnizare trebuie să aibă un cuantum rezonabil, iar, pe de altă parte, că metoda de evaluare a bunului trebuie să fie, la rândul ei, în mod manifest rezonabilă [Decizia Curţii Constituţionale nr. 236 din 27 mai 2004 (M.Of. nr. 682 din 29 iulie 2004), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 196].

[3] I.C.C.J., Secţia a II-a civilă, a decis: Prevederile Legii nr. 13/2007 – art. 16 – stabilesc existenţa dreptului de servitute şi uz asupra proprietăţilor afectate de capacităţile energetice, pe toată durata existenţei acestora, cu titlu gratuit.

Drepturile reale rezultate din separarea atributelor dreptului de proprietate se numesc dezmembrăminte ale acestui drept şi au ca efect limitarea atributelor proprietăţii.

Servitutea – *jus in re aliena* – este un dezmembrământ al dreptului de proprietate, accesoriu fondului aservit, perpetuu şi indivizibil, stabilit în cazul capacităţilor energetice, prin lege.

Art. 44 din Constituţia României ocroteşte dreptul de proprietate privată şi garantează exercitarea atributelor sale, cu condiţia prevăzută de alin. (7) ca proprietarii să respecte sarcinile care, potrivit legii, revin acestora.

Acelaşi text constituţional oferă proprietarilor compensaţii în cazul în care unul dintre atributele dreptului de proprietate este limitat.

În acest sens, evocarea prevederilor art. 20 alin. (2) din Constituţie şi a art. 1 din Protocolul 1 CEDO nu sunt pertinente, dezmembrarea atributelor proprietăţii pentru lucrări de interes general fiind uniform reglementată în legislaţia europeană, cu obligaţiile ce revin autorităţilor publice.

Înlăturarea servituţii legale astfel cerută de reclamantul-recurent nu este posibilă în cadrul legislativ existent, ea însă naşte constituţional alte drepturi compensatorii (Decizia nr. 123 din 19 ianuarie 2010, irevocabilă (*www.scj.ro*).

[4] *L. Pop*, op. cit., p. 44 şi 45.

O primă excepție o constituie aceea că bunurile imobile aflate în proprietate privată pot fi expropriate pentru cauză de utilitate publică. În acest sens, art. 44 alin. (3) din Constituția României, revizuită, arată că nimeni nu poate fi expropriat decât pentru cauză de utilitate publică, stabilită conform legii cu o dreaptă și prealabilă despăgubire; conform art. 44 alin. (4) sunt interzise naționalizarea sau orice alte măsuri de trecere silită în proprietatea publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularilor. Art. 562 alin. (3) C.civ. arată că exproprierea se poate face numai pentru o cauză de utilitate publică stabilită potrivit legii, cu justă și prealabilă despăgubire, fixată de comun acord între proprietar și expropriator, iar în caz de divergență asupra cuantumului despăgubirilor, acesta se stabilește pe cale judecătorească.

26 O a doua excepție de la caracterul absolut și inviolabil al dreptului de proprietate o reprezintă reglementările din art. 44 alin. (5) din Constituția României, revizuită, în sensul că atunci când sunt necesare lucrări de interes general, autoritatea publică are dreptul de a folosi subsolul oricărei proprietăți imobiliare cu obligația corelativă de a-l despăgubi pe proprietar pentru daunele care au fost cauzate solului, plantațiilor sau construcțiilor și pentru orice alte daune care sunt imputabile autorității respective. Despăgubirile sunt stabilite de acord cu proprietarul, iar în cazul în care părțile nu se înțeleg, vor decide instanțele judecătorești, conform art. 44 alin. (6) din Constituția României, revizuită. Prin perpetuitatea dreptului de proprietate trebuie să înțelegem că în caz de înstrăinare, dreptul de proprietate reapare în patrimoniul dobânditorului, că dreptul de proprietate nu se pierde, nu dispare prin moartea titularului său și că dreptul de proprietate nu se stinge prin neuz din partea titularului.

27 Dreptul de proprietate poate să fie transmis atât prin acte între vii, cât și pentru cauză de moarte. Transmisibilitatea acestuia nu contravine caracterului perpetuu și se realizează prin trecerea bunului dintr-un patrimoniu în altul fără să existe modificări ale dreptului de proprietate și astfel prin perpetuitatea sa, dreptul de proprietate este nelimitat în timp și durează atâta vreme cât există bunul care face obiectul său și nici nu se pierde prin neexercitare[1]. În caz de înstrăinare, dreptul se stinge în patrimoniul înstrăinătorului și apare în patrimoniul dobânditorului[2]. Caracterul perpetuu al dreptului nu se pierde chiar dacă natura și conținutul dreptului se schimbă prin trecerea lucrului de la o persoană la alta.

28 Având în vedere reglementările din Codul civil, am putea admite că dreptul de proprietate se stinge în momentul în care un bun mobil este abandonat de proprietarul său; până în momentul în care o persoană devine proprietar al bunului abandonat pe cale de ocupațiune, conform prevederilor art. 941 și urm. C.civ., dreptul de proprietate asupra bunului nu a mai existat din momentul abandonului și până la momentul dobândirii dreptului de proprietate pe cale de ocupațiune[3]. Numai prin recunoașterea caracterului perpetuu al dreptului de proprietate, în anumite situații speciale, se poate pune problema reconstituirii acestuia[4].

---

[1] *Ch. Atias*, op. cit., p. 89-91.

[2] *C. Bîrsan, M. Gaiță, M.M. Pivniceru*, op. cit., p. 29 unde autorii citează pe *A. Colin, H. Capitant*, Course elementaire de droit civil francais, Tome I, ed. 4, Dalloz, Paris, 1923, p. 736.

[3] *G. Boroi, L. Stănciulescu*, Instituții de drept civil în reglementarea noului Cod civil, Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 21.

[4] *C. Bîrsan*, op. cit., p. 49.

§4. Conţinutul dreptului de proprietate privată[1)]

Posesia (jus utendi) presupune exercitarea de către titularul dreptului de proprietate a unei stăpâniri efective cu privire la bun în materialitatea sa, direct, nemijlocit, prin putere proprie şi în interesul său propriu sau posibilitatea de a consimţi ca stăpânirea să fie exercitată în numele şi în interesul său de către altă persoană. Posesia, ca prerogativă a dreptului de proprietate, nu trebuie confundată cu starea de fapt a aproprierii şi stăpânirii unui bun, ci reprezintă exprimarea intelectuală a îndreptăţirii aproprierii şi stăpânirii, fiind, deci, un element de drept şi nu de fapt, iar manifestarea exterioară a acestui element juridic, nu acoperă întreaga arie a posesiei ca stare de fapt[2)]. 29

Folosinţa (jus fruendi) desemnează facultatea recunoscută proprietarului de a folosi bunul în interes propriu, dobândind, în acest fel, în proprietate, fructele şi productele pe care le poate obţine de la bunul respectiv. După cum reglementează art. 547 C.civ., produsele bunurilor sunt fructele şi productele. Fructele reprezintă acele produse care derivă din folosirea unui bun, fără a diminua substanţa acestuia, adică tot ceea ce produce un bun, cu caracter de periodicitate, fără ca prin perceperea acestora să se altereze substanţa bunului, astfel cum prevede art. 548 alin. (1) teza I C.civ., fructele putând fi naturale, industriale şi civile. 30

Deosebit de fructe, productele reprezintă produsele obţinute dintr-un bun, care îi consumă sau îi diminuează substanţa, legiuitorul exemplificând, la art. 549 C.civ., cu copacii unei păduri sau piatra dintr-o carieră. Titularul dreptului de proprietate asupra bunului are şi posibilitatea de a nu se folosi de bun, dacă doreşte aceasta şi, desigur, şi posibilitatea de a nu culege fructele, dacă o doreşte, fără ca în acest mod să se înţeleagă că ar renunţa la atributul *jus fruendi* din conţinutul dreptului său de proprietate. Uzul 31

[1)] Curtea Constituţională a statuat că legiuitorul ordinar este competent a stabili cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în accepţiunea principală conferită de Constituţie, în aşa fel încât să nu vină în coliziune cu interesele generale sau cu interesele particulare legitime ale altor subiecte de drept, instituind astfel nişte limitări rezonabile în valorificarea acestuia, ca drept subiectiv garantat [Decizia Curţii Constituţionale nr. 232 din 21 aprilie 2005 (M.Of. nr. 533 din 23 iunie 2005), Decizia Curţii Constituţionale nr. 276 din 24 februarie 2009 (M.Of. nr. 171 din 19 martie 2009), Decizia Curţii Constituţionale nr. 1066 din 14 iulie 2009 (M.Of. nr. 540 din 4 august 2009), Decizia Curţii Constituţionale nr. 1046 din 14 septembrie 2010 (M.Of. nr. 674 din 4 octombrie 2010), citate de *T. Toader, M. Safta*, Constituţia României. Decizii CCR. Hotărâri CEDO. Hotărâri CJUE. Legislaţie conexă, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015, p. 188]. Potrivit jurisprudenţei Curţii Europene a Drepturilor Omului, legiuitorul este în măsură să aprecieze, în funcţie de nevoia reală a comunităţii, măsurile de limitare a exerciţiului dreptului de proprietate [Decizia Curţii Constituţionale nr. 200 din 14 aprilie 2005 (M.Of. nr. 403 din 12 mai 2005), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 189-190]. De principiu, legiuitorul este în drept să stabilească conţinutul şi limitele dreptului de proprietate şi aceste limite au în vedere obiectul dreptului de proprietate şi atributele acestuia şi se instituie în vederea apărării intereselor sociale şi economice generale sau pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale altor persoane, esenţial fiind ca prin aceasta să nu fie suprimat complet dreptul de proprietate [Decizia Curţii Constituţionale nr. 266 din 21 mai 2013 (M.Of. nr. 443 din 19 iulie 2013), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 190]; cu privire la conţinutul dreptului de proprietate privată, a se vedea *C. Jora, I. Ciochină-Bârbu, C.C. Corbu*, op. cit., p. 89-90; *C. Jora, L. Uţă*, op. cit., p. 81-83; *C. Jora*, op. cit., p. 69-70.

[2)] *V. Stoica*, op. cit., p. 229.

este prerogativa cea mai directă a dreptului de proprietate, este manifestarea concretă a contactului direct al proprietarului cu bunul ce formează obiectul dreptului său[1].

32 *Dispoziția (jus abutendi)* reprezintă o prerogativă recunoscută proprietarului de a putea înstrăina bunul sau de a avea posibilitatea constituirii asupra acestuia a drepturilor reale în favoarea altor persoane[2]. Dreptul de dispoziție are în vedere și dispoziția materială, adică în privința substanței bunului, proprietarul putându-l transforma, distruge sau consuma, cu respectarea reglementărilor legale incidente. *Jus abutendi* este un atribut al dreptului de proprietate, cuprinzând atributele distinctive ale dreptului, atribute de care dreptul de proprietate nu poate fi lipsit.

33 Proprietarul are posibilitatea să-și înstrăineze *jus fruendi* și *jus utendi*, fără să piardă puterile asupra bunului, însă nu poate înstrăina *jus abutendi*, deoarece va pierde, în acest caz, însuși dreptul de proprietate. Dispoziția juridică se realizează numai asupra dreptului de proprietate, nu și asupra bunului care formează obiectul proprietății, asupra acestuia din urmă exercitându-se acte materiale, ca manifestare a atributelor *jus possidendi, jus utendi* sau *jus fruendi* ori ca manifestare a dispoziției materiale, atunci când este vorba de un bun corporal[3].

34 Abandonul bunului, ca manifestare a atributului *jus abutendi*, reprezintă manifestarea externă a suveranității proprietarului[4], prin aceasta pierzând dreptul fără ca niciun alt drept nou să se instituie asupra lucrului, dar constituie, totodată, și un mijloc de a libera bunul de toate drepturile reale de care era grevat[5].

§5. Garantarea dreptului de proprietate privată, a creanțelor asupra statului și ocrotirea proprietății private

35 În ce privește *garantarea dreptului de proprietate privată*, pornim de la prevederile art. 44 alin. (1) din Legea fundamentală, text ce prevede că dreptul de proprietate și creanțele asupra statului sunt garantate, iar conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege. Aceste dispoziții constituționale trebuie coroborate și cu prevederile alin. (2) teza I din același articol, conform cu care proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent cine ar fi titularul dreptului de proprietate privată[6]. Din analiza

---

[1] *C. Bîrsan*, op. cit., p. 45.

[2] Curtea Constituțională a arătat că dreptul de proprietate implică prerogativa dispoziției, a cărei exercitare în limite legale, inclusiv în sensul renunțării la respectivul drept, nu poate fi anihilată prin invocarea faptului că dreptul de proprietate este ocrotit și garantat prin Constituție, aceste norme de protecție fiind, evident, inoperante împotriva voinței titularului [Decizia Curții Constituționale nr. 42 din 3 februarie 2004 (M.Of. nr. 182 din 3 martie 2004), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., 193].

[3] *V. Stoica*, op. cit., p. 234.

[4] *Fr. Zenati-Castaing, Fr. Revet*, Les biens, 3e éd., Presses Universitaires de France, Paris, 2008, p. 334, citat de *O. Ungureanu, C. Munteanu*, Reflecții privind conținutul și definiția dreptului de proprietate, în Dreptul nr. 4/2009, p. 61.

[5] *O. Ungureanu, C. Munteanu*, op. cit., p. 62.

[6] Curtea Constituțională a statuat că principiul constituțional al garantării și ocrotirii proprietății private operează în condițiile dobândirii legale a dreptului de proprietate, nu și în cazul în care dreptul este dobândit prin încălcarea normelor imperative ale legilor în vigoare la data încheierii actelor juridice de înstrăinare, soluția judicioasă pentru această situație fiind cea a aplicării sancțiunii nulității actului juridic civil [Decizia Curții Constituționale nr. 467 din 20 septembrie 2005 (M.Of.

coroborată a primelor două alineate ale art. 44 din Constituția României, revizuită, rezultă același lucru, și anume: garantarea dreptului de proprietate privată. La art. 44 alin. (1) teza I din Constituția României, revizuită, legiuitorul constituțional a stabilit, pe de o parte, că dreptul de proprietate privată este garantat de stat și, pe de altă parte, că sunt garantate și creanțele asupra statului. La alin. (2) din același articol este reluat principiul garantării dreptului de proprietate privată, indiferent cine ar fi titularul unui asemenea drept, adăugându-se și că proprietatea privată este ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular.

Se poate pune în discuție formularea legiuitorului constituțional, ceea ce ar conduce **36**
la o întrebare, și anume: pentru ce rațiune se vorbește despre garantarea dreptului de proprietate privată atât la primul alineat al art. 44 din Constituția României, cât și la cel de-al doilea alineat al acestui articol și dacă nu cumva ar fi o repetare a principiului garantării dreptului de proprietate privată? Pentru a lămuri această problemă, amplu dezbătută în doctrina juridică[1)], ar trebui să vedem sensul cuvintelor *ocrotire, a ocroti* și *garantare, a garanta.* Astfel, *a ocroti* înseamnă a lua sub pază, sub protecția sa, a apăra, a proteja, a ajuta, a sprijini, iar *ocrotire* înseamnă, într-un sens, acțiunea de a ocroti și rezultatul ei, apărare, protecție, sprijin, ajutor[2)].

A garanta înseamnă, într-un înțeles, a da cuiva siguranța că va avea ceva, a asigura **37**
cuiva respectarea unui drept, unui principiu, iar *garantare* desemnează faptul de a garanta[3)]. Se poate observa că a ocroti înseamnă a proteja, a apăra, a sprijini dreptul de proprietate privată, iar a garanta înseamnă asigurarea respectării dreptului de proprietate. Rezultă că, mai întâi, dreptul de proprietate privată trebuie ocrotit și abia după aceea acest drept urmează a fi garantat. Desigur că cele două noțiuni sunt corelate și trebuie să fie corelate, pentru a se asigura atât ocrotirea, cât și garantarea dreptului de proprietate privată. Se poate, astfel, evidenția dorința legiuitorului constituțional de a constitui fundamentul apărării, ocrotirii dreptului de proprietate privată și, apoi, necesitatea de a garanta exercițiul unui asemenea drept, garantarea proprietății private implicând, într-o anumită măsură, și ocrotirea acestui drept. Cele două noțiuni nu se suprapun, ele sunt corelate și converg către apărarea, ocrotirea dreptului de proprietate privată și către garantarea exercitării acestui drept.

Ocrotirea proprietății private și garantarea sunt principii diferite, nu pot fi confundate, **38**
dar, în același timp, acestea nici nu pot fi despărțite, deoarece un drept, după ce este consacrat, recunoscut, apărat prin mijloace juridice, trebuie să fie și garantat în ce

---

nr. 913 din 12 octombrie 2005), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., 192]; Dispozițiile privind garantarea și ocrotirea proprietății se aplică numai titularilor dreptului de proprietate [Decizia Curții Constituționale nr. 308 din 14 iunie 2005 (M.Of. nr. 726 din 10 august 2005), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., 192]; CEDO a stabilit că statului trebuie să i se lase o marjă largă de apreciere pentru a alege măsurile destinate să garanteze respectarea drepturilor patrimoniale sau să reglementeze raporturile de proprietate din țară și pentru punerea lor în aplicare [CEDO, Cauza *Maria Anastasiu ș.a. c. României*, Hotărârea din 12 octombrie 2010, parag. 233 (M.Of. nr. 778 din 22 noiembrie 201), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 210].

[1)] A se vedea *Fl.A. Baias*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 429-431.

[2)] *I. Oprea, C.G. Pamfil, R. Radu, V. Zăstroiu*, Dicționar universal ilustrat al limbii române, vol. VII, Ed. Litera, București, 2010, p. 202.

[3)] Idem, vol. XII, p. 300.

privește existența sa. Dacă garantarea dreptului de proprietate privată nu ar fi consacrată constituțional, simpla apărare a acestui drept ar rămâne o noțiune goală de conținut și fără susținere consistentă.

39 Dreptul de proprietate privată este ocrotit și garantat indiferent care ar fi modul de dobândire al acestuia. Art. 557 C.civ. reglementează modurile de dobândire a dreptului de proprietate privată, acestea fiind convenția, moștenirea legală sau testamentară, accesiunea, uzucapiunea, posesia de bună-credință în cazul bunurilor mobile și al fructelor, ocupațiunea, tradițiunea, hotărârea judecătorească, actul administrativ, înscrierea în cartea funciară, în cazul bunurilor imobile, cu excepția cazurilor anume prevăzute de lege.

40 Conform prevederilor alin. (2) al art. 557 C.civ., prin lege se pot reglementa și alte moduri de dobândire a dreptului de proprietate.

41 Proprietatea privată este ocrotită și garantată indiferent că este exercitată asupra bunurilor mobile sau imobile, bunuri corporale sau incorporale[1].

42 Totodată, dreptul de proprietate privată este ocrotit și garantat indiferent că este un drept pur și simplu ori afectat de modalități[2].

43 Problema ocrotirii dreptului de proprietate privată implică și ocrotirea dezmembrămintelor acestuia, întrucât fiind derivate ale dreptului de proprietate, ale cărui atribute le compun, dezmembrămintele sunt ele însele drepturi reale, au o existență de sine stătătoare – deci sunt drepturi reale principale – și sunt opozabile *erga omnes*, inclusiv proprietarului[3].

44 În doctrină, s-a arătat că nu tot ceea ce se deplasează din patrimoniul proprietarului și intră în patrimoniul titularului drepturilor reale dezmembrăminte ale dreptului de proprietate constituie același lucru care lipsește din patrimoniul proprietarului, susținându-se că celelalte drepturi reale principale nu reprezintă descompuneri sau dezmembrări ale întregului, pentru că dreptul de proprietate nu constituie un întreg, din care celelalte se dezmembrează, ci constituie un suport pe care acestea se așază[4].

45 Noile drepturi reale nu ar putea fi opozabile terților decât prin îndeplinirea formalităților de publicitate[5].

46 În lucrările doctrinare, noțiunea de dezmembrământ a primit atât un sens larg, cât și un înțeles restrâns.

47 În sens restrâns, conceptul desemnează dezmembrămintele propriu-zise ale dreptului de proprietate privată, respectiv dreptul de uz, dreptul de uzufruct, dreptul de abitație, dreptul de superficie și dreptul de servitute.

---

[1] Cu privire la bunuri și clasificarea acestora, a se vedea *C. Jora*, în *M. Uliescu* (coord.), Noul Cod civil. Studii și comentarii. Vol. II. Cartea a III-a și Cartea a IV-a (art. 535-1163), Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 14-37.

[2] Cu privire la modalitățile juridice ale dreptului de proprietate, a se vedea și *L. Uță*, în *M. Uliescu* (coord.), Noul Cod civil. Studii și comentarii. Vol. II. Cartea a III-a și Cartea a IV-a (art. 535-1163), Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 174-239; *C. Jora*, Drept civil. Drepturile reale în noul Cod civil, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 151-201; *C. Jora, I. Ciochină-Barbu, C.C. Corbu*, op. cit., p. 156-208; *C. Jora, L. Uță*, op. cit., p. 164-248.

[3] *E. Chelaru*, op. cit., p. 156; *Fr. Terré, Ph. Simler*, op. cit., p. 629.

[4] *I. Micescu*, Curs de drept civil, Ed. All Beck, București, 2000, p. 299-300; cu privire la dezmembrămintele dreptului de proprietate privată a se vedea și *C. Jora, I. Ciochină-Barbu, C.C. Corbu*, op. cit., p. 209-263; *C. Jora, L. Uță*, op. cit., p. 249-330.

[5] *E. Chelaru*, op. cit., p. 158.

Într-o accepțiune mai largă a noțiunii, aceasta cuprinde și nuda proprietate, pentru că și conținutul său juridic este rezultatul dezmembrării, al divizării dreptului de proprietate inițial. 48

Totuși, s-a remarcat, pe drept cuvânt, că, spre deosebire de dezmembrămintele propriu-zise, nuda proprietate păstrează aptitudinea reîntregirii tuturor atributelor care au format conținutul juridic al dreptului inițial, deci aptitudinea de a se transforma într-un drept de proprietate complet, deplin, cu toate caracterele sale, respectiv caracterul exclusiv, caracterul absolut și caracterul perpetuu. În acest înțeles special, nuda proprietate ar păstra chiar și caracterul perpetuității dreptului de proprietate inițial[1]. 49

Alți autori au considerat că, nici chiar într-un asemenea înțeles larg, nuda proprietate nu ar putea fi considerată ca fiind un dezmembrământ al dreptului de proprietate[2]. 50

Dezmembrămintele dreptului de proprietate sunt, deci, rezultatul disocierii atributelor acestui drept, unele dintre ele putând fi exercitate de alte persoane decât proprietarul, cu excepția atributului de dispoziție, care, în mod necesar, îi rămâne acestuia din urmă. Indiferent de modul în care are loc dezmembrarea dreptului de proprietate, atributul dispoziției rămâne întotdeauna în mâinile proprietarului, pentru că acesta este singurul atribut a cărui înstrăinare duce la însăși pierderea dreptului de proprietate[3]. 51

Într-o opinie, descrierea dezmembrămintelor prin separarea atributelor folosinței (*usus* și *fructus*) din conținutul juridic al dreptului de proprietate privată este nu numai incompletă (pentru că atributul posesiei nu rămâne în totalitate nudului proprietar, ci în realitate este divizat între nudul proprietar și titularul dezmembrământului), dar și imprecisă (câtă vreme dispoziția juridică, deși rămâne la nudul proprietar, este limitată numai la nuda proprietate, dobânditorul având, la rândul său, obligația de a respecta dezmembrământul constituit, iar dispoziția materială a nudului proprietar este aproape golită de conținut)[4]. 52

În ceea ce privește natura juridică a dezmembrămintelor dreptului de proprietate, prin dezmembrarea dreptului de proprietate privată, rezultă nu numai fragmentarea dreptului inițial în mai multe drepturi reale, ci și nașterea unor raporturi juridice obligaționale între nudul proprietar și titularul dezmembrământului[5]. 53

Dezmembrămintele dreptului de proprietate sunt drepturi reale principale exercitate asupra bunurilor altei persoane, drepturi derivate, opozabile *erga omnes*, chiar și proprietarului, drepturi care se constituie prin desprinderea atributelor din dreptul de proprietate 54

---

[1] *V. Stoica*, op. cit., vol. I, p. 468-469.

[2] *E. Chelaru*, op. cit., p. 158.

[3] Idem, p. 155; I.C.C.J., Secția a II-a civilă, a decis: din economia art. 16 alin. (3) din Legea nr. 13/2007 reiese faptul că drepturile de uz și de servitute care au ca obiect utilitatea publică au caracter legal, iar conținutul acestora este prevăzut la art. 19 din același act normativ și se exercită pe toată durata existenței capacității energetice sau, temporar, cu ocazia retehnologizării unei capacități în funcțiune, reparației, reviziei, lucrărilor de intervenție în caz de avarie.

Astfel, având în vedere caracterul legal al acestor drepturi, instanța nu poate să îl transforme într-un caracter judiciar și să-l stabilească prin hotărâre judecătorească, înlăturându-i astfel, atributul de a opera direct, de drept, în puterea legii, iar nu mediat printr-o hotărâre judecătorească supusă căilor de atac (decizia nr. 3136 din 12 iunie 2012, irevocabilă, *www.scj.ro*).

[4] *V. Stoica*, op. cit., vol. I, p. 466-467.

[5] Idem, p. 469.

sau prin limitarea unor atribute ale dreptului de proprietate în conținutul lor[1]. Existența dezmembrămintelor, ca drepturi reale asupra lucrului altuia, este de natură să limiteze caracterul exclusiv al dreptului de proprietate.

55 Analiza definiției date noțiunii de *dezmembrăminte ale dreptului de proprietate* conduce la concluzia că drepturile reale principale, dezmembrămintele proprietății, sunt opozabile deopotrivă terților și proprietarului, care nu mai are posibilitatea ca, prin voința și puterea proprie, să modifice sau să stingă dreptul real respectiv.

56 Revocarea dreptului poate avea loc numai cu titlu de sancțiune și trebuie dispusă obligatoriu în cadrul unui proces, de instanțele de judecată, având în vedere că între proprietar și titularul dreptului real, dezmembrământ al dreptului de proprietate, se nasc raporturi de drept civil, în care părțile se situează pe poziții de egalitate[2].

57 Dezmembrămintele dreptului de proprietate sunt dreptul de uz, dreptul de uzufruct, dreptul de abitație, dreptul de servitute[3] și dreptul de superficie.

58 Posesia ca stare de fapt nu se confundă cu posesia privită ca atribut ce intră în conținutul juridic al dreptului de proprietate ca element de drept. Aceasta din urmă se exercită de către titularul dreptului de proprietate complet, deplin sau de către titularul unui alt drept real derivat, rezultat după dezmembrarea dreptului de proprietate inițial ori chiar exercitarea sa poate fi considerată ca fiind divizată între nudul proprietar și titularul dezmembrământului.

59 Astfel, nudul proprietar păstrează dreptul de a apropria lucrul și dreptul de a stăpâni lucrul, dar numai în calitate de nud proprietar, iar titularul dezmembrământului dobândește și el dreptul de a stăpâni lucrul, dar nu ca proprietar, ci în calitate de titular al dezmembrământului respectiv. Concluzia este aceea că orice dezmembrământ al dreptului de proprietate asupra bunului include și atributul posesiei, care însă nu se confundă cu *jus possidendi*, care intră în conținutul juridic al dreptului de proprietate privată, ci este numai o parte a acestuia, rezultată din divizarea dreptului.

---

[1] *C. Stătescu, C. Bîrsan*, op. cit., p. 244; *L. Pop*, op. cit., p. 158; I.C.C.J., Secția a II-a civilă, a statuat că servituțile, alături de dreptul de uz, uzufruct și abitație sunt dezmembrăminte ale dreptului de proprietate, definite ca drepturi reale principale derivate asupra bunului altuia care se constituie prin transferarea unor elemente din conținutul juridic al dreptului de proprietate asupra bunului către o altă persoană (decizia nr. 2886 din 12 noiembrie 2009, irevocabilă, *www.scj.ro*).

[2] *L. Pop*, op. cit., p. 158.

[3] Curtea Constituțională a reținut că dreptul de servitute reprezintă o limitare legală a dreptului de proprietate, permisă de dispozițiile constituționale cuprinse în art. 44 alin. (1) teza a II-a, potrivit cărora conținutul și limitele dreptului de proprietate sunt stabilite de lege [Decizia Curții Constituționale nr. 454 din 12 aprilie 2011 (M.Of. nr. 381 din 31 mai 2011), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 198]; Tot astfel, Instanța Constituțională a statuat că instituirea drepturilor de uz și servitute asupra proprietăților afectate de capacități energetice reprezintă o limitare justificată a faptului că pe această cale se asigură valorificarea fondului energetic – bun public de interes național, iar exercitarea acestor drepturi asupra proprietăților afectate de capacitățile energetice este determinată de un interes major de ordin general și, ca atare, legiuitorul este pe deplin competent să stabilească condițiile exercitării atributelor dreptului de proprietate, în accepțiunea principială conferită de Constituție, în așa fel încât să nu vină în coliziune cu interesele generale sau cu interesele particulare legitime ale altor subiecte de drept, instituind astfel niște limitări rezonabile în valorificarea acestuia, ca drept subiectiv garantat [Decizia Curții Constituționale nr. 986 din 12 iulie 2011 (M.Of. nr. 706 din 6 octombrie 2011), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 199].

Cu referire la garantarea creanțelor asupra statului, astfel cum statuează art. 44 alin. (1) teza I din Legea fundamentală, textul trebuie interpretat ținând seama și de art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului și de jurisprudența CEDO, în sensul că aici este vorba despre orice creanță împotriva statului și a oricărei alte autorități publice. 60

S-a precizat că obiectul protecției în regimul CEDO și în cadrul Constituției României poate consta și într-un simplu interes patrimonial, întrucât noțiunea de bunuri, utilizată de teza I a art. 1 al Protocolului adițional nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului, având o accepțiune autonomă, nu se limitează numai la proprietatea exercitată asupra unor bunuri corporale, astfel încât, alte drepturi și interese ce constituie elemente patrimoniale active pot fi considerate ca fiind drepturi de proprietate[1]. Cu privire la noțiunea de bun a apărut și conceptul de *speranță legitimă*[2]. 61

§6. Limitele și restricțiile dreptului de proprietate privată și limitele creanțelor asupra statului

Apariția Codului civil francez a constituit un moment important în dezvoltarea dreptului permițând libertatea deplină a titularilor dreptului, cu privire la bunurile asupra cărora purta dreptul respectiv. Ca răspuns al limitelor, îngrădirilor, concesiilor de tot felul existente în perioada Evului Mediu, dreptul de proprietate se afirmă în condițiile create de Revoluția franceză de la 1789-1791. Ideile și spiritul acesteia au influențat puternic și reglementarea din Codul civil. 62

Proprietatea funciară din perioada feudalismului nu mai putea fi admisă în condițiile reglementărilor din Codul civil francez, lovită de drepturi perpetue, ci în condițiile epocii moderne proprietarul dobândea un drept exclusiv asupra bunului, fiind liber să dispună de acesta. 63

Amintim cuvintele unor iluștri juriști, C. Hamangiu, I. Rosetti-Bălănescu, Al. Băicoianu[3], care precizau că proprietatea reprezintă o forță civilizatoare, ea aflându-se la baza inițiativei private și constituind un resort durabil al activităților omenești. 64

În condițiile dreptului modern, dreptul de proprietate nu mai are un caracter absolut, deoarece trebuie să se respecte exercițiul firesc, normal, al dreptului de proprietate de către ceilalți titulari[4]. Un asemenea exercițiu face necesară restrângerea, limitarea dreptului de proprietate, pentru a lăsa loc și celorlalți să-și exercite dreptul asupra bunurilor. 65

---

[1] *Fl.A. Baias*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 433, autorul citând Cauza *Beyler c. Italiei*, 5 ianuarie 2000, citată de *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Drepturi și libertăți, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 983.

[2] Idem, op. cit., p. 433, autorul citând Cauza *Kopecky c. Slovaciei*, citată de *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Drepturi și libertăți, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 986-987

[3] *C. Hamangiu, I. Rosetti-Bălănescu, Al. Băicoianu*, Tratat de drept civil român, București, 1929, vol. II, p. 11-12.

[4] *E. Safta-Romano*, op. cit., p. 33-34; Curtea Constituțională a precizat că stabilirea unui termen de exercitare a acțiunii în restituirea bunurilor preluate abuziv nu constituie o limitare a dreptului de proprietate, ci o condiție de exercitare a acțiunii în restituire, pe care legiuitorul a instituit-o

66 Dreptul de proprietate are un caracter social, conține în el însuși germenul propriei limitări[1], ceea ce a condus la redefinirea dreptului de proprietate în sensul că acesta reprezintă dreptul de a întrebuința, a folosi și a dispune de lucru în modul cel mai complet, însă în limitele și sub condițiile determinate de lege[2].

67 Oprindu-ne asupra art. 480 C.civ. din 1864, observăm că dreptul de proprietate era considerat un drept absolut, însă în limitele pe care legea le determină[3].

în virtutea prerogativelor sale constituționale [Decizia Curții Constituționale nr. 299 din 6 iulie 2004 (M.Of. nr. 887 din 29 septembrie 2004), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 196]. Tot astfel, Curtea Constituțională a statuat că limitele aduse prin lege dreptului de proprietate asupra părților destinate folosirii în comun de către toți proprietarii dintr-o clădire cu mai multe locuințe se justifică constituțional prin asigurarea posibilității efective de administrare, folosire, întreținere și exploatare a imobilului în interesul tuturor proprietarilor de locuințe din acel imobil [Decizia Curții Constituționale nr. 574 din 4 mai 2010 (M.Of. nr. 426 din 25 iunie 2010) citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 198]. De asemenea, Instanța Constituțională a mai stabilit că interdicția temporară de înstrăinare a unor imobile reprezintă o limitare a unuia dintre atributele dreptului de proprietate, și anume a dispoziției, în deplină conformitate cu dispozițiile art. 44 alin. (1) teza a II-a din Constituție [Decizia Curții Constituționale nr. 100 din 22 februarie 2005 (M.Of. nr. 347 din 25 aprilie 2005), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 198]; CEDO a stabilit că art. 1 din Protocolul nr. 1 conține trei norme distincte, și anume prima, prevăzută în prima teză a primului paragraf, este de natură generală și enunță principiul respectării bunurilor; a doua normă, inclusă în a doua teză a primului paragraf, reglementează privarea de proprietate și o supune anumitor condiții; a treia normă, menționată în al doilea paragraf, recunoaște că statele contractante au dreptul, printre altele, de a reglementa folosința bunurilor conform interesului general. Aceste norme nu sunt, totuși, fără legătură între ele. A doua și a treia normă privesc cazurile speciale de ingerință în dreptul la respectarea bunurilor și ar trebui interpretate, așadar, prin prisma principiului formulat în prima normă [CEDO, Cauza *James ș.a. c. Regatului Unit*, Hotărârea din 21 februarie 1986, parag. 37, Cauza *Sporrong și Lönroth c. Suediei*, Hotărârea din 23 septembrie 1982, parag. 61, Cauza *Broniowski c. Poloniei* Marea Cameră, Hotărârea din 22 iunie 2004, parag. 134, Cauza *Hutten-Czapska c. Poloniei*, Hotărârea din 19 iunie 2006, parag. 157 (*www.echr.coe.int*), citate de T. *Toader, M. Safta*, op. cit., p. 208].

[1] *O. Ungureanu, C. Munteanu*, Reflecții privind conținutul și definiția dreptului de proprietate, în Dreptul nr. 4/2009, p. 64.

[2] *P. Martineau*, Les biens, 1e éd. Coll. Editions Revue Juridique, Montrèal, 1973, p. 29, citat de *O. Ungureanu, C. Munteanu*, op. cit., p. 64; Curtea Constituțională a stabilit că încadrarea prin lege organică a terenurilor pe care se situează rețelele energetice de distribuție în categoria terenurilor cu destinație specială, precum și reglementarea unui regim juridic special al acestora, propriu domeniului public al statului, se justifică prin caracterul de bun public de interes național al fondului energetic și corespund pe deplin regimului constituțional de protecție a proprietății [Decizia Curții Constituționale nr. 232 din 21 aprilie 2005 (M.Of. nr. 533 din 23 iunie 2005), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 199].

[3] Conform dispozițiilor art. 480 din Codul civil din 1864, dreptul de proprietate trebuie să fie exercitat în limitele prevăzute de lege, dreptul de proprietate fiind compatibil cu existența unor limite în ce privește exercitarea prerogativelor sale, iar atunci când modul de exercitare a acestuia aduce atingere drepturilor subiective ale altor persoane, ne aflăm în prezența abuzului de drept. (C.A. Târgu Mureș, Secția civilă, de muncă și asigurări sociale, pentru minori și familie, decizia nr. 1341/R/2006, în Practica de casare a Curții de Apel Târgu Mureș în materie civilă pe Semestrul II, 2006); cu privire la limitele și restricțiile dreptului de proprietate privată a se vedea *C. Jora, I. Ciochină-Barbu, C.C. Corbu*, op. cit., p. 301-325; *C. Jora, L. Uță*, op. cit., p. 395-427.

Art. 555 alin. (1) C.civ., reglementând conținutul dreptului de proprietate privată, statuează că acesta reprezintă dreptul titularului de a poseda, de a folosi și de a dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, însă, *în limitele stabilite de lege*, pentru ca la art. 556 alin. (1) să prevadă expres că *dreptul de proprietate poate fi exercitat în limitele materiale ale obiectului său și acestea sunt limitele corporale ale bunului care formează obiectul dreptului de proprietate, cu îngrădirile stabilite de lege.* 68

Legiuitorul consacră, la art. 556 alin. (2) C.civ., posibilitatea ca *prin lege să fie aduse limitări ale exercițiului dreptului de proprietate*, pentru ca, la alin. (3) să prevadă și *posibilitatea limitării exercițiului dreptului de proprietate și prin voința proprietarului*, cu excepțiile prevăzute de lege. 69

Limitele juridice ale dreptului de proprietate privată sunt reglementate în Codul civil, Capitolul III din Titlul II al Cărții a III-a *Despre bunuri*, art. 602-630[1]). 70

În conformitate cu prevederile art. 559 C.civ., proprietatea terenului se întinde și asupra subsolului și spațiului de deasupra terenului, însă cu respectarea limitelor stabilite de lege. Astfel fiind, este recunoscut dreptul proprietarului de a face, deasupra și în subsolul terenului, toate construcțiile, plantațiile și lucrările pe care le dorește, în afară de excepțiile stabilite de lege și poate trage din ele toate foloasele pe care acestea le-ar produce, fiind ținut să respecte, în condițiile și în limitele determinate de lege, drepturile terților asupra resurselor minerale ale subsolului, izvoarelor și apelor subterane, lucrărilor și instalațiilor subterane și altora asemenea. 71

În sfârșit, conform art. 559 alin. (3) C.civ., apele de suprafață și albiile acestora aparțin proprietarului terenului pe care se formează sau curg, *în condițiile prevăzute de lege*, iar proprietarul unui teren are dreptul de a apropria și de a utiliza, *în condițiile legii*, apa izvoarelor și a lacurilor aflate pe terenul respectiv, apa freatică și apele pluviale. 72

Limitele și restricțiile dreptului de proprietate nu reprezintă atingeri aduse acestuia, ele nu alterează caracterul absolut al dreptului de proprietate. 73

În condițiile actuale, dreptul de proprietate este un drept absolut, însă limitat în conținutul prerogativelor, este un drept exclusiv, dar suportă un drept concurent din partea celorlalți titulari, suportă anumite restricții, unele rezultând, în bună parte, din raporturile de vecinătate, existând și posibilitatea restrângerii și îngrădirii dreptului de proprietate pe cale convențională, cu respectarea anumitor limite[2]). 74

Datorită unor necesități sociale, prin norme juridice, statul a impus anumite limite dreptului de proprietate. Pe calea restricțiilor trebuie să se realizeze un echilibru între interesul general și cel particular, în ceea ce privește exercitarea dreptului de proprietate. Îngrădirile dreptului de proprietate pot rezulta din lege, din convenția părților, din inalienabilitatea legală a unor bunuri și datorită pronunțării unor hotărâri judecătorești[3]). 75

Conform art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale și nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate 76

---

[1]) Cu privire la limitele exercitării dreptului de proprietate privată, a se vedea și *G. Boroi, C.A. Anghelescu, B. Nazat*, Curs de drept civil. Drepturile reale principale conform noului Cod civil, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 18-28.

[2]) În acest sens, a se vedea *C. Bîrsan, M. Gaiță, M.M. Pivniceru*, op. cit., p. 29.

[3]) *I.P. Filipescu*, op. cit., p. 172; *I.P. Filipescu, A.I. Filipescu*, op. cit., p. 232.

publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional, însă aceste dispoziții nu pot aduce atingere dreptului statelor de a adopta actele normative pe care le consideră necesare în scopul folosinței bunurilor conform interesului general sau în scopul asigurării plății impozitelor, altor contribuții sau amenzilor.

77 În ceea ce privește restrângerile aduse exercițiului dreptului de proprietate privată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că nu constituie încălcări ale art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, obligația impusă acționarilor minoritari de a-și vinde acțiunile la un preț stabilit de arbitrii independenți cu recunoașterea dreptului de răscumpărare în aceleași condiții[1], expulzarea unei persoane dintr-o locuință asupra căreia nu are niciun drept[2], adoptarea de către autoritățile naționale a unei legislații restrictive cu privire la dreptul proprietarului locator de a rezilia contractul în curs de executare[3], adoptarea unor măsuri legislative de plafonare a chiriilor care anterior erau liber stabilite[4], condamnarea uneia dintre părțile contractului de a plăti despăgubiri celeilalte[5].

78 Se evidențiază existența a două categorii de limite aduse acestui drept, și anume *posibilitatea privării de proprietate pentru cauză de utilitate publică*, pe de o parte, și *reglementarea exercitării acestui drept în conformitate cu interesul general*, însă fără să se ajungă la golirea de conținut a dreptului proprietarului bunului, pe de altă parte[6].

79 Noțiunea de *privare sau lipsire de proprietate* la care se referă art. 1 parag. 1 teza a II-a din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului trebuie înțeleasă în sensul lipsirii titularului dreptului de proprietate de obiectul și atributele dreptului de proprietate, ceea ce se poate realiza prin expropriere, naționalizare și, excepțional, prin rechiziție, la acestea putându-se adăuga și posibilitatea cumpărării nudei proprietăți de către titularul dreptului de emfiteoză, obligația de a suporta stingerea dreptului de uzufruct asupra unor terenuri ale statului înainte de termen, rezultată din modificarea legislației naționale[7].

80 În conformitate cu prevederile art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului, bunurile reprezintă dreptul de proprietate în sens mai larg decât cel

---

[1] CEDO, Cauza *Bramelid și Malmström c. Suediei*, Comis. EDH, 12 octombrie 1982 nr. 8588/1979, DR nr. 29, p. 64 și urm., citată de *C. Bîrsan*, op. cit., 2005, p. 1005, în *L.M. Crăciunean*, Interpretarea conținutului dreptului de proprietate privată ..., loc. cit., p. 47.

[2] CEDO, Cauza *X c. Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*, Comis. EDH, 14 mai 1986 nr. 11716/1985, DR nr. 47, p. 67 și urm., citată de *C. Bîrsan*, op. cit., 2005, p. 1005, în *L.M. Crăciunean*, Interpretarea conținutului dreptului de proprietate privată ..., loc. cit., p. 47.

[3] CEDO, Cauza *X c. Austriei*, Comis. EDH, 13 octombrie 1986 nr. 10153/1982, DR nr. 49, citată de *C. Bîrsan*, op. cit., p. 1005, în *L.M. Crăciunean*, Interpretarea conținutului dreptului de proprietate privată ..., loc. cit., p. 47.

[4] CEDO, Cauza *Mellacher ș.a. c. Austriei*, 19 decembrie 1989, Seria A nr. 169, § 44, citată de *C. Bîrsan*, op. cit., 2005, p. 1007, în *L.M. Crăciunean*, Interpretarea conținutului dreptului de proprietate privată ..., loc. cit., p. 47.

[5] CEDO, Cauza *X c. Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*, Comis. EDH, 4 iulie 1983 nr. 10000/1982, DR nr. 33, p. 247 și urm., citată de *C. Bîrsan*, op. cit., 2005, p. 1004, în *L.M. Crăciunean*, Interpretarea conținutului dreptului de proprietate privată..., loc. cit., p. 47.

[6] *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii pe articole, Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, p. 967-968, citat de *L.M. Crăciunean*, loc. cit., p. 42, autoarea adăugând și necesitatea respectării principiului proporționalității.

[7] *L.M. Crăciunean*, loc. cit., p. 43.

reţinut în dreptul internaţional public[1], fiind considerat bun creditul bancar nerambursabil, un câştig viitor dacă acesta a fost achiziţionat sau constituie obiectul unei creanţe exigibile[2].

O hotărâre judecătorească definitivă şi irevocabilă constituie „bun" în sensul Convenţiei şi, în afara unor cazuri excepţionale, neexecutarea acesteia sau anularea sa constituie lipsire de proprietate, contrară celor statuate la art. 1 din Protocolul nr. 1 adiţional la Convenţie[3]. O hotărâre judecătorească ce nu întruneşte aceste condiţii nu constituie „bun" în sensul Convenţiei, deoarece Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu are competenţa de a judeca pe fond cauze în locul instanţelor naţionale, însă, în situaţii deosebite, atunci când s-a schimbat cursul unui proces care, altfel, ar fi avut un deznodământ favorabil reclamanţilor, chiar şi o hotărâre care nu este definitivă poate conduce la o speranţă legitimă, în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenţia europeană a drepturilor omului[4]. **81**

Speranţa de a vedea renăscut un vechi drept de proprietate, aflat mult timp în imposibilitate de exercitare efectivă, nu poate fi considerată bun în sensul Convenţiei[5]. **82**

Conform prevederilor art. 1 parag. 2 din Convenţia europeană a drepturilor omului, limitarea exerciţiului dreptului de proprietate reprezintă folosirea bunurilor în conformitate cu interesul general, controlul folosinţei proprietăţii manifestându-se prin impunerea unor obligaţii sau conduite active, dar şi prin restricţionarea conduitei proprietarului sau direcţionarea acesteia într-un anumit mod, marja de apreciere a statului fiind mult mai largă, însă supusă controlului proporţionalităţii[6]. **83**

---

[1] *L.-M. Harosa*, Consideraţii asupra clasificărilor civile ale bunurilor temporale aparţinând Bisericii, în Pandectele Române nr. 9/2008, p. 36, autorul citând *O. Ungureanu, C. Munteanu*, Drept civil. Drepturi reale, ed. 3, Ed. Rosetti, Bucureşti, 2005, p. 52; *M. Voicu*, Dreptul de proprietate. Doctrină şi jurisprudenţă a Curţii Europene a Drepturilor Omului, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 124-125; *R. Rizoiu*, Evoluţia jurisprudenţei Curţii Europene a Drepturilor Omului în materia noţiunii de bun, în Culegere de studii. In honorem Corneliu Bîrsan, Ed. Rosetti, Bucureşti 2006, p. 462-478; *R. Chiriţă*, Examen de jurisprudenţă a fostei Comisii Europene a Drepturilor Omului şi a Curţii Europene a Drepturilor Omului privind admisibilitatea plângerilor îndreptate împotriva României, Studia Universitatis Babeş-Bolyai nr. 1/2002, *passim*; *C. Bîrsan*, Protecţia dreptului de proprietate în sistemul european de protecţie a drepturilor omului cu privire specială asupra restituirii unor bunuri, în Pandectele Române nr. 2/2003, p. 191 şi urm.; *C. Bîrsan*, Limitele dreptului de proprietate reglementate de Convenţia europeană a drepturilor omului, în Pandectele Române nr. 3/2003, p. 165 şi urm.

[2] *L.-M. Harosa*, op. cit., p. 36-37.

[3] Idem, p. 37.

[4] Idem, p. 37, autorul citând *R. Rizoiu*, Evoluţia jurisprudenţei Curţii Europene a Drepturilor Omului în materia noţiunii de bun, op. cit., p. 476-479 şi hotărârile *Ioannis Asikis c. Grecia* din 22 iunie 2002; *Lindner şi Hammermayer c. România* din 3 decembrie 2002.

[5] Idem, p. 37.

[6] *L.M. Crăciunean*, Interpretarea conţinutului dreptului de proprietate..., loc. cit., p. 46: autoarea citează ca măsuri prin care a fost respectat un asemenea echilibru interdicţia proprietarului de a utiliza o construcţie aflată într-o zonă protejată (CEDO, Cauza *Herrick c. Regatului Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord*, Comis. EDH, 18 iulie 1986 nr. 1185/1984, DR nr. 42, p. 275, citată de *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 1036), obligaţia impusă unor proprietari forestieri de a planta anumite esenţe de arbori care să favorizeze protecţia mediului şi producţia de lemn (CEDO, Cauza *Denev*

84 Prin *exercitarea folosinței bunurilor în raport de interesul general* se înțelege recunoașterea posibilității statului de a reglementa în raport de interesele sale și ale politicii economice sau sociale, în sensul de a i se recunoaște posibilitatea unei largi marje de apreciere cu privire la plata impozitelor, a altor contribuții sau a amenzilor, întrucât urmărește obținerea de venituri care pot fi folosite în interesul întregii societăți, punându-se în discuție proporționalitatea acestor reglementări[1].

85 În privința *restricțiilor și limitărilor aduse dreptului de proprietate*, s-a evidențiat criteriul proporționalității, care, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului presupune menținerea unui just echilibru între cerințele de interes general ale comunității și imperativele protecției interesului individual; existența unui raport rezonabil de proporționalitate constituie o problemă supusă controlului exercitat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului[2]. În corelație cu acest principiu, a fost construită teoria numită a „marjei de apreciere", conform căreia statele au o putere discreționară în aplicarea limitărilor drepturilor protejate, ceea ce, însă, nu le conferă și o putere nelimitată de apreciere[3]. Marja de apreciere are un caracter variabil, în raport de drepturile ce se pretind a fi încălcate, aceasta putând fi extinsă atunci când este vorba despre interferența statului cu sfera publică a drepturilor individului, cu condiția ca decizia să nu fie lipsită de o bază rezonabilă[4].

---

c. Suediei, Comis. EDH, 18 ianuarie 1989 nr. 12570/1986, DR nr. 59, p. 127, citată de *C. Bîrsan*, op. cit., p. 1036), interdicția de a amplasa un atelier de reparații mecanice într-o zonă rezidențială (CEDO, Cauza *Chater c. Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*, Comis. EDH, 7 mai 1987 nr. 11723/1985, DR nr. 52, p. 250, citată de *C. Bîrsan*, op. cit., p. 1036), limitarea prin plan urbanistic a dreptului de a efectua alte tipuri de construcții decât cele prevăzute în acel plan (CEDO, Cauza *Jacobsson c. Suediei*, Comis. EDH, 8 martie 1988 nr. 11309/1984, DR nr. 55, p. 106, citată de *C. Bîrsan*, op. cit., p. 1036), interdicția legală a partajării succesorale a unei exploatări agricole pentru a-i menține valabilitatea din punct de vedere economic (CEDO, Cauza *Inze c. Austriei*, EDH, 5 decembrie 1984 nr. 8695/1979, DR nr. 39, p. 26, citată de *C. Bîrsan*, op. cit., p. 1037), clasarea unui teren agricol ca sit natural protejat permanent și exploatarea acestuia numai sub rezerva obținerii unor autorizații administrative (CEDO, Cauza *Oerlemans c. Olandei*, Comis. EDH, 10 iulie 1989 nr. 12565/1986, DR nr. 62, p. 200 și urm., citată de *C. Bîrsan*, op. cit., p. 1035), o lege națională privitoare la emfiteoză, care îl privează pe proprietar de dreptul de a reintra în stăpânirea bunului la expirarea contractului de subînchiriere încheiat de către titularul dreptului real de emfiteoză (CEDO, Cauza *Zammit c. Maltei*, Comis. EDH, 12 ianuarie 1992 nr. 16756/1990, DR nr. 59, p. 312, citată de *C. Bîrsan*, op. cit., p. 1036).

[1] *L.M. Crăciunean*, Interpretarea conținutului dreptului de proprietate privată..., loc. cit., p. 47.

[2] CEDO, Cauza *Meuller c. Elveției*, citată de *L.M. Crăciunean*, Interpretarea conținutului dreptului de proprietate privată..., loc. cit., p. 41.

[3] CEDO, Cauza *E.B. c. Franței* (2008), Cauza *Handyside c. Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord* (1976), Cauza *Fretté c. Franței* (2002), citate de *L.M. Crăciunean*, Interpretarea conținutului dreptului de proprietate privată..., loc. cit., p. 41; CEDO a statuat că într-un domeniu atât de complex și de delicat ca cel al strategiei naționale în domeniul energetic, statul dispune de o marjă largă de apreciere pentru a-și desfășura politicile sale de interes general [CEDO, Cauza *Milea Cernea ș.a. c. României*, Decizia din 31 mai 2011 (*www.echr.coe.int*), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 210].

[4] *L.M. Crăciunean*, Interpretarea conținutului dreptului de proprietate privată..., loc. cit., p. 41, citând deciziile CEDO în Cauza *James ș.a. c. Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord* (1986) și Cauza *Lihtgow ș.a. c. Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord* (1986).

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat, de exemplu, confiscarea ca fiind legitimă atunci când statul respectă justul echilibru între propriile sale interese şi interesele proprietarului şi ia în considerare gradul culpei sau tipul de prudenţă necesar în anumite împrejurări[1]. 86

Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice, la art. 47, prevede că niciuna dintre dispoziţiile sale nu poate fi interpretată în sensul de a aduce atingere dreptului intern al popoarelor de a beneficia şi de a se folosi liber de bogăţiile şi resursele naturale ale acestora, iar dreptul de proprietate al persoanelor a fost recunoscut şi prin dispoziţiile art. 5 lit. d) pct. V din Convenţia internaţională O.N.U. privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială. 87

Tot astfel, în doctrină au fost evidenţiate şi sistemele regionale de protecţie a drepturilor omului[2] care recunosc dreptul de proprietate, cum ar fi Carta africană a drepturilor omului şi popoarelor sau Convenţia americană privitoare la drepturile omului şi popoarelor din 1969, care, la art. 21, statuează că orice persoană are dreptul la respectarea proprietăţii sale, însă prin lege se poate subordona acest respect interesului social. 88

În privinţa *limitelor şi restricţiilor dreptului de proprietate privată stabilite prin lege*, vom observa că acestea pot fi *în interes public* sau *în interes privat*. Conform art. 602 alin. (1) C.civ., legea poate limita exercitarea dreptului de proprietate fie în interes public, fie în interes privat. 89

Acele *limitări sau restricţii în interes public* au în vedere *îngrădiri de interes edilitar*, cum ar fi unele dintre reglementările din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii, republicată, *îngrădiri de interes economic general, îngrădiri aduse dreptului de proprietate în interesul sistemului de apărare naţională*, cum ar fi constituirea de zone militare, de protecţie a unor obiective strategice, a porturilor, aeroporturilor, a altor obiective, *îngrădiri privind salubritatea şi sănătatea publică, restricţii şi îngrădiri în interes istoric, cultural, arhitectonic şi îngrădiri în interesul unor monopoluri ale statului*[3]. De asemenea, art. 603 C.civ. prevede că dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecţia mediului şi asigurarea bunei vecinătăţi, 90

---

[1] *L.M. Crăciunean*, Interpretarea conţinutului dreptului de proprietate privată..., loc. cit., p. 47; autoarea arată că o asemenea măsură a fost considerată ca legitimă în cazul confiscării unor publicaţii socotite ca imorale (CEDO, Cauza *X c. Regatului Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord*, Comis. EDH, 5 martie 1983 nr. 9615/1981, DR nr. 32, p. 231, în *C. Bîrsan*, op. cit., 2005, p. 1037), confiscarea vehiculului în care reclamantul a săvârşit infracţiunea, cu scopul de a-l împiedica să mai săvârşească fapte de aceeaşi natură în viitor (CEDO, Cauza *Raimondo c. Italiei*, 22 februarie 1994, Seria A nr. 281-A, §30, în *C. Bîrsan*, op. cit., 2005, p. 1038).

[2] *C. Bîrsan*, op. cit., 2005, p. 966.

[3] C.J.C.E. a statuat că drepturile fundamentale, în special dreptul de proprietate, nu apar ca prerogative absolute, ci trebuie luate în considerare prin raportare la funcţia lor în societate. Aceasta înseamnă că restricţiile ce răspund unor obiective de interes general nu constituie, în raport cu scopul urmărit, o intervenţie nemăsurată şi intolerabilă care ar aduce atingere însăşi substanţei dreptului garantat (Cauza C-402/05 P, *Yassin Abdullah Kadi şi Al Barakaat International Foundation c. Consiliului Uniunii Europene şi Comisiei Comunităţilor Europene*, Hotărârea din 3 septembrie 2008; Cauza C-379/08, *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA şi Syndial SpA c. Ministero dello Sviluppo economico ş.a.*, Hotărârea din 9 martie 2010, *curia.europa.eu*, citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 210-211).

precum și la respectarea celorlalte sarcini care revin proprietarului conform dispozițiilor legale sau obiceiului[1]. În acest text, legiuitorul s-a referit atât la restricții ale dreptului de proprietate în interes public, cât și privat.

91 Servituțile de utilitate publică sau administrative pot fi regăsite, așadar, în domeniul urbanismului și esteticii urbane, construcțiilor, mediului înconjurător, în domeniul sanitar, fiscal, al apărării naționale, aeronautic, al comunicațiilor și telecomunicațiilor, al protecției patrimoniului cultural și artistic, protecției bunurilor din patrimoniul cultural național, apelor, pădurilor, minelor, exploatării resurselor petroliere, distribuției energiei electrice, fiind reglementate prin legi speciale[2].

92 S-a considerat că servituțile administrative reprezintă sarcini de drept public impuse unor imobile aflate în proprietate privată, în scopul unui interes general[3]. Constituirea unei servituți administrative urmărește realizarea intereselor sociale generale și mai puțin pe cele private, însă trebuie menținut un echilibru echitabil între acestea; în caz contrar, sarcinile și limitările impuse proprietății private ar deveni disproporționate[4].

93 Cu privire la *restricțiile în interes privat*, avem în vedere că legiuitorul, la art. 603 C.civ. reglementează necesitatea exercitării dreptului de proprietate privată astfel încât să se permită asigurarea bunei vecinătăți și a celorlalte sarcini care, conform legii sau obiceiului locului, revin proprietarului. Există reglementări privind folosirea apelor, iar aceste limite juridice ale dreptului de proprietate privată sunt stabilite la art. 604-610 C.civ.

94 Reglementările Codului civil, în materia folosirii apelor, astfel cum prevede art. 610, se completează cu reglementările speciale în materia regimului apelor și este vorba despre reglementările din Legea nr. 107/1996 a apelor[5].

95 Tot *limitări ale dreptului de proprietate privată în interes privat sunt și acelea privind picătura streșinii și cele privind distanța și lucrările intermediare pentru construcții, lucrări și plantații.* Cu privire la restricțiile menționate, sunt incidente reglementările art. 611-613 C.civ.

96 *Limitări ale dreptului de proprietate privată în interes privat sunt și acelea privind vederea asupra proprietății vecinului.* Amintim și *limitări ale dreptului de proprietate privată în interes privat sunt și acelea privind dreptul de trecere.* Asemenea reglementări le regăsim la art. 617-620 C.civ., texte de lege care sunt subsumate secțiunii limitelor juridice ale dreptului de proprietate. Proprietarul fondului care este lipsit de acces la calea publică își poate exercita dreptul de a trece pe fondul vecinului său, în scopul exploatării propriului fond. Exercitarea acestui drept trebuie să se facă în așa fel încât să aducă o minimă stânjenire dreptului de proprietate asupra fondului care are acces la calea publică,

---

[1] Cu privire la limitele legale ale dreptului de proprietate privată privind protecția mediului și folosirea apei, a se vedea *M. Duțu*, în *M. Uliescu* (coord.), Noul Cod civil. Studii și comentarii. Vol. II. Cartea a III-a și Cartea a IV-a (art. 535-1163), Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 121-173.

[2] *L.-M. Crăciunean*, Aspecte privind regimul juridic al servituților de utilitate publică, în Pandectele Române nr. 6/2008, p. 56.

[3] Idem, p. 57; *O. Ungureanu, C. Munteanu*, Despre servituțile administrative, în Pandectele Române nr. 3/2005, p. 137.

[4] Idem, p. 58.

[5] M.Of. nr. 244 din 8 octombrie 1996.

iar atunci când mai multe fonduri vecine au acces la calea publică, trecerea trebuie să se exercite pe fondul căruia i s-ar aduce cele mai puține prejudicii.

Legiuitorul a stabilit și *alte limite juridice ale dreptului de proprietate privată*, la art. 621-625 C.civ. *În primul rând*, avem în vedere dreptul de trecere pentru utilități, reglementat la art. 621 C.civ. Astfel, proprietarului îi revine obligația de a permite trecerea prin fondul său a rețelelor edilitare care deservesc fonduri învecinate sau din aceeași zonă, cum ar fi conducte de apă, de gaz sau altele asemenea, a canalurilor și a cablurilor electrice, subterane sau aeriene sau a oricăror instalații sau materiale cu același scop, însă asemenea obligație subzistă numai pentru situația în care trecerea prin altă parte ar fi imposibilă, periculoasă sau foarte costisitoare. Rezultă că atunci când este posibilă trecerea prin altă parte și aceasta nu este periculoasă sau foarte costisitoare, atunci proprietarul fondului care are nevoie de instalarea acestor utilități nu poate solicita să i se permită trecerea prin fondul învecinat. În cazul exercitării dreptului de trecere pentru utilități, proprietarul fondului prin care se exercită trecerea are dreptul la plata unei despăgubiri juste, iar dacă este vorba despre utilități noi, atunci despăgubirea trebuie să fie și prealabilă. Legiuitorul a prevăzut, la art. 621 alin. (4) C.civ., o excepție de la dreptul de trecere pentru utilități, anume, clădirile, curțile și grădinile acestora sunt exceptate de la acest drept de trecere, dacă aceasta are ca obiect conducte și canale subterane, în cazul în care acestea sunt utilități noi. **97**

În al doilea rând, dreptul de trecere pentru efectuarea unor lucrări este reglementat la art. 622 C.civ., în sensul că proprietarul are obligația de a permite folosirea fondului său pentru efectuarea unor lucrări necesare fondului învecinat și accesul vecinului pe terenul său pentru tăierea crengilor și culegerea fructelor, în schimbul unei despăgubiri, însă, în condițiile art. 621 alin. (2) C.civ., obligația subzistă numai pentru situația în care trecerea prin altă parte ar fi imposibilă, periculoasă sau foarte costisitoare. **98**

În al treilea rând, dreptul de trecere pentru reintrarea în posesie este reglementat la art. 623 C.civ. Astfel, proprietarul unui fond nu poate împiedica accesul altei persoane pentru a redobândi posesia unui bun ajuns întâmplător pe acel fond, cu condiția de a fi fost înștiințat în prealabil. În toate situațiile, proprietarul fondului este îndreptățit la o justă despăgubire pentru prejudiciile ocazionate de reintrarea în posesie și pentru prejudiciile pe care bunul le-a cauzat fondului. **99**

În al patrulea rând, conform prevederilor art. 624 C.civ., atunci când o persoană a folosit sau a distrus un bun al altei persoane în scopul de a se apăra pe sine ori pe altă persoană de un pericol iminent, proprietarul bunului are dreptul să ceară o despăgubire echitabilă numai de la cel care a fost salvat, însă, nu poate pretinde nicio despăgubire proprietarul care a provocat sau care a favorizat apariția pericolului. Limitele dreptului de proprietate reglementate de Codul civil se completează cu reglementările legilor speciale privind regimul juridic al anumitor bunuri cum ar fi terenurile, construcțiile, pădurile, bunurile din patrimoniul național-cultural, bunurile sacre sau ale cultelor religioase și altele. **100**

O altă categorie de limite ale dreptului de proprietate sunt cele stabilite pe cale convențională. Se recunoaște titularului dreptului de proprietate posibilitatea de a-și îngrădi exercitarea acestui drept pe cale convențională. Prin aceste convenții se limitează caracterul exclusiv al dreptului de proprietate. În literatura juridică cauzele de inalienabilitate sau de indisponibilitate au creat discuții și au dat naștere mai multor opinii, sub imperiul **101**

reglementărilor Codului civil român din 1864. Când o clauză de inalienabilitate era impusă fără nicio limită și perpetuu, s-a considerat că ea nu putea să-și producă efectele[1].

102 Când era vorba despre inalienabilitate sau de indisponibilitate temporară și nedefinitivă, o asemenea clauză era considerată valabilă. Era, de asemenea, admisă și clauza de inalienabilitate temporară sau vremelnică, atunci când ea era însoțită de un interes legitim. Unii autori au făcut referire la existența unui interes serios și legitim[2]. S-a mai spus că o asemenea clauză va fi valabilă dacă nu se prelungește prea mult în timp. De asemenea, stipulația de indisponibilitate sau de inalienabilitate a bunului transmis pe cale de donație sau a aceluia lăsat printr-un legat era considerată posibilă în scopul ca bunul să nu poată ieși din patrimoniul donatarului sau legatarului minor, până la perioada majoratului acestuia[3]. Astfel, în cazul unei donații sau în cazul unui bun lăsat pe calea unui legat se putea stipula, de către donatar sau de către legatar, o inalienabilitate sau o indisponibilitate temporară a bunului, pentru a asigura unei terțe persoane îndeplinirea unei sarcini cu privire la o prestație impusă donatarului sau legatarului în favoarea terțului pe perioada cât exista prestația menționată[4].

103 Codul civil reglementează limitele convenționale ale dreptului de proprietate la art. 626-629.

104 Astfel, cu condiția de a nu încălca ordinea publică și bunele moravuri, proprietarul poate consimți la limitarea prin acte juridice a exercițiului dreptului de proprietate. Art. 627 C.civ. prevede că prin convenție sau testament (deci, prin act juridic) se poate interzice înstrăinarea unui bun, cu respectarea a două condiții:

- durata să nu fie mai mare de 49 de ani, termenul începând să curgă de la data dobândirii bunului;
- să existe un interes serios și legitim.

105 Cu toate acestea, dobânditorul poate fi autorizat de instanță să dispună, totuși, de bun, atunci când interesul care a justificat clauza de inalienabilitate a bunului a dispărut, sau, dacă acesta nu a dispărut, dar a intervenit un interes superior, care impune încălcarea obligației de inalienabilitate. De asemenea, nulitatea clauzei de inalienabilitate stipulate într-un contract conduce la nulitatea întregului contract, dacă aceasta a fost determinantă la încheierea contractului, în contractele cu titlu oneros, caracterul determinant fiind prezumat de lege, până la proba contrară. Clauza de inalienabilitate este subînțeleasă în convențiile în care se naște obligația de a transmite în viitor proprietatea către o persoană determinată sau determinabilă, însă transmisiunea succesorală a unui bun nu poate fi oprită prin stipularea unei clauze de inalienabilitate.

106 Legea reglementează și condițiile de opozabilitate privind clauza de inalienabilitate. Astfel, asemenea clauză nu poate fi invocată împotriva dobânditorilor bunului sau a creditorilor proprietarului care s-a obligat să nu înstrăineze, decât dacă este valabilă și îndeplinește condițiile de opozabilitate, adică să fie supusă formalităților de publicitate cerute de lege, atunci când este cazul. Atunci când clauza de inalienabilitate privește bunuri

---

[1] *M.G. Rarincescu*, Drept civil, vol. II, p. 59, citat de *I.P. Filipescu, A.I. Filipescu*, op. cit., p. 246.

[2] *I.P. Filipescu, A.I. Filipescu*, op. cit., p. 246.

[3] *I.P. Filipescu*, op. cit., p. 184-185; *I.P. Filipescu, A.I. Filipescu*, op. cit., p. 247.

[4] Ibidem.

mobile, sunt aplicabile regulile speciale în materia dobândirii dreptului de proprietate prin posesia de bună-credință.

Conform prevederilor art. 628 alin. (4) C.civ., când clauza de inalienabilitate a fost prevăzută într-un contract cu titlu gratuit, aceasta este opozabilă și creditorilor anteriori ai dobânditorului. 107

Neîndeplinirea condițiilor de inopozabilitate nu îl lipsește pe beneficiarul clauzei de inalienabilitate de dreptul de a pretinde plata de daune-interese de la proprietarul care nu îndeplinește asemenea obligație. Sancțiunile privind nerespectarea clauzei de inalienabilitate sunt reglementate la art. 629 C.civ. și acestea sunt: 108

- rezoluțiunea contractului cerută de înstrăinătorul bunului, care are de suferit ca urmare a nerespectării acesteia, în situația încălcării acestei clauze de către dobânditor;
- anularea actului de înstrăinare subsecvent încheiat cu nerespectarea clauzei de inalienabilitate, solicitată fie de transmițătorul bunului în favoarea căruia s-a stipulat clauza, fie de către terțul în favoarea căruia aceasta a fost stipulată.

Conform prevederilor art. 629 alin. ultim C.civ., nu pot fi supuse urmăririi bunurile pentru care s-a stipulat inalienabilitatea, atâta timp cât clauza produce efecte, dacă prin lege nu se prevede altfel. În fine, mai trebuie să amintim și *limite ale dreptului de proprietate privată stabilite pe cale judecătorească.* Când discutăm despre îngrădirile dreptului de proprietate pe cale judecătorească avem în vedere acele îngrădiri care nu sunt enumerate, menționate, prin dispozițiile actelor normative, dar care rezultă din raporturile de vecinătate și pe care instanțele judecătorești le constată în hotărârile ce sunt pronunțate. Codul civil reglementează limitele judiciare la art. 630. 109

Astfel, *în primul rând*, atunci când proprietarul prin exercitarea dreptului său cauzează inconveniente mai mari decât cele normale în relațiile de vecinătate, având în vedere considerente de echitate, instanța poate să îl oblige la despăgubiri în folosul celui vătămat și, dacă este posibil, la restabilirea situației anterioare. 110

În al doilea rând, dacă prejudiciul cauzat este unul minor, în raport cu necesitatea sau utilitatea desfășurării activității prejudiciabile de către proprietar, instanța poate încuviința desfășurarea acelei activități, persoana prejudiciată având dreptul la despăgubiri. 111

În al treilea rând, în cazul în care prejudiciul este iminent sau foarte probabil, instanța poate să încuviințeze, prin ordonanță președințială, măsurile necesare pentru prevenirea pagubei. 112

Trebuie să punem în discuție, de asemenea, și prevederile constituționale stabilite la art. 44 alin. (2) teza a II-a, conform cărora cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală. 113

Menționăm adoptarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului[1]). În aplicarea acesteia a fost emis Ordinul comun nr. 719/2014, 114

[1]) M.Of. nr. 178 din 12 martie 2014. Cu privire la critica acestui act normativ, a se vedea *C. Jora*, Unele considerații privind reglementările legale referitoare la vânzarea terenurilor agricole

nr. 740/2014, nr. 57/2014, nr. 2333/2014 al Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, al Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, al Ministerului Apărării Naționale și al Ministerului Culturii, privind Normele metodologice pentru aplicarea Titlului I din Legea nr. 17/2014.

115 Scopurile adoptării acestor acte normative, precizate de către legiuitor chiar în art. 1 din Legea nr. 17/2014, sunt de a asigura securitatea alimentară, protejarea intereselor naționale și exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național, stabilirea unor măsuri privind reglementarea vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și comasarea terenurilor agricole în vederea creșterii dimensiunii fermelor agricole și constituirea exploatațiilor viabile economic, de unde rezultă că una dintre dorințele urmărite de către legiuitor a fost aceea de a permite formarea unor mari suprafețe de teren agricol, cunoscut fiind că o agricultură modernă și eficientă nu se poate face decât pe suprafețe mari și continue de teren agricol.

116 O primă observație pe care facem are în vedere însuși titlul actului normativ și ne referim la sintagma „vânzarea-cumpărarea terenurilor agricole situate în extravilan". Codul civil, în Cartea a V-a, Titlul IX *Diferite contracte speciale*, reglementează în Capitolul I *contractul de vânzare*. Rezultă că voința legiuitorului a fost să denumească astfel acest contract, și nu prin denumirea deja consacrată, aceea de contract de vânzare-cumpărare, astfel cum îl denumea Codul civil român din 1864 și, chiar la art. 1650 C.civ., definind contractul în cauză, legiuitorul face vorbire despre vânzare. Dacă aceasta a fost voința sa în ce privește denumirea legală a acestui contract, pentru rigoarea limbajului juridic și menținerea unor noțiuni deja consacrate prin noul Cod civil, cea mai amplă și mai importantă legiuire civilă, în opinia noastră, legiuitorul, care a gândit legea cu privire la care ne referim, ar fi trebuit să folosească tot denumirea de „vânzare". Și în cuprinsul legii menționate, în mai multe texte, legiuitorul face vorbire despre „vânzarea-cumpărarea terenurilor agricole din extravilan".

117 Atât din titlul Legii nr. 17/2014, cât și din conținutul art. 2 alin. (1) al acesteia înțelegem că dispozițiile sale se aplică numai în cazul transmisiunii dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole din extravilan, atunci când transmisiunea operează prin acte între vii, anume numai prin contract de vânzare, de unde rezultă că dacă este vorba despre transmisiunea unor terenuri din intravilan, chiar dacă acestea sunt agricole și chiar dacă dreptul de proprietate se transmite prin vânzare, nu sunt aplicabile dispozițiile acestui act normativ și prevederile Legii nr. 17/2014 nu sunt aplicabile nici atunci când se transmite dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole din extravilan, dar printr-un alt contract, altul decât contractul de vânzare, cum ar fi, spre exemplu, un contract de schimb sau un contract nenumit.

118 Mai trebuie reținut și că prevederile Legii nr. 17/2014 nu sunt aplicabile în situația transmisiunilor *mortis causa*, indiferent că ar fi vorba despre moștenire legală ori despre moștenire testamentară. Astfel fiind, transmisiunea pe cale succesorală a terenurilor

---

din extravilan, comunicare prezentată la Sesiunea anuală de comunicări științifice a Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române, cu tema „Simplificarea – imperativ al modernizării și ameliorării calității dreptului", 17 septembrie 2015, publicată în volumul cu același titlu, Ed. Universul Juridic, București, 2015, *C. Jora, I. Ciochină-Barbu, C.C. Corbu*, op. cit., p. 144-151.

agricole din extravilan este permisă, nelimitat și fără nicio îngrădire, atât în cazul succesiunii legale, cât și al aceleia testamentare, atunci când operează atât în favoarea persoanelor fizice cetățeni români și a persoanelor juridice de naționalitate română, dar și atunci când operează în favoarea altor subiecte de drept, altele decât cetățenii români sau persoanele juridice de naționalitate română.

Analizând dispozițiile conținute de art. 2 alin. (2) din actul normativ în discuție înțelegem că prevederile acestuia se aplică, *în primul rând*, persoanelor fizice cetățeni români, cetățeni ai unui stat membru al Uniunii Europene, ai statelor care sunt parte la Acordul privind Spațiul Economic European (ASEE) sau ai Confederației Elvețiene și apatrizilor care au domiciliul în România, într-un stat al Uniunii Europene, într-un stat care este parte la Acordul privind Spațiul Economic European (ASEE) sau în Confederația Elvețiană. 119

În al doilea rând, dispozițiile Legii nr. 17/2014 sunt aplicabile și persoanelor juridice care au naționalitate română sau care au naționalitatea unui stat membru al Uniunii Europene sau a statelor care sunt parte la Acordul privind Spațiul Economic European (ASEE) ori a Confederației Elvețiene. 120

În al treilea rând, dispozițiile actului normativ în discuție sunt aplicabile subiectelor de drept menționate, persoane fizice și persoane juridice, în cazul dobândirii dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole, *numai* în condiții de reciprocitate. Aceasta înseamnă că pentru ca subiectele de drept menționate, altele decât cetățenii români și altele decât persoanele juridice de naționalitate română, să poată dobândi dreptul de proprietate prin contract de vânzare asupra terenurilor agricole situate în extravilan în România, trebuie ca și legislația din statul al căror cetățeni sunt ori, după caz, unde apatrizii își au domiciliul sau, în cazul persoanelor juridice, a căror naționalitate o au, stat membru al Uniunii Europene sau stat parte la Acordul privind Spațiul Economic European (ASEE) ori Confederația Elvețiană, să permită cetățenilor români și persoanelor juridice de naționalitate română dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole din extravilan, prin vânzare. 121

Condiția reciprocității, impusă de art. 2 alin. (2) din Legea nr. 17/2014 este corectă și judicioasă și din punct de vedere juridic nu ridică probleme și teoretic, ar trebui să-i situeze pe cetățenii români și pe persoanele juridice de naționalitate română, pe de o parte, pe o poziție de egalitate juridică cu similarii acestora, pe de altă parte, din state membre ale Uniunii Europene, din state parte la Acordul privind Spațiul Economic European (ASEE) sau din Confederația Elvețiană, însă inegalitatea se va manifesta sub raport economic din două puncte de vedere. 122

Astfel, *în primul rând*, valoarea de circulație a terenurilor agricole din extravilan din România este mult mai mică comparativ cu aceea a terenurilor similare din statele menționate și, *în al doilea rând*, puterea de cumpărare a celor mai mulți dintre cetățenii români sau a persoanelor juridice de naționalitate română este mult mai mică în raport cu aceea a subiectelor de drept similare din statele Uniunii Europene sau din statele parte la Acordul privind Spațiul Economic European (ASEE) ori din Confederația Elvețiană. Sub acest aspect egalitatea juridică de tratament nu-și găsește echivalentul în egalitatea economică a subiectelor de drept și, astfel, ceea ce poate face un cetățean al statelor menționate sau o persoană juridică având naționalitatea acestor state, nu pot face un cetățean român sau o persoană juridică de naționalitate română. Se poate observa, deci, că această condiție a reciprocității creează un echilibru fragil între subiectele de drept române 123

și cele străine și, în final, rămâne, în cele mai multe dintre cazuri, o inegalitate vădită între acestea, din punct de vedere economic.

124 Condiția reciprocității, impusă prin prevederile art. 2 alin. (2) din Legea nr. 17/2014 este judicioasă din punct de vedere juridic, însă legiuitorul nu a avut în vedere și inegalitatea economică dintre subiectele de drept despre care am făcut vorbire, aceasta având drept urmare dezavantajarea persoanelor fizice cetățeni români și a persoanelor juridice de naționalitate română.

125 În privința cetățenilor unor state terțe, alții decât cetățenii români sau cei ai unor state membre ale Uniunii Europene ori din state parte la Acordul privind Spațiul Economic European (ASEE) sau din Confederația Elvețiană, aceștia nu pot dobândi terenuri agricole în extravilan, în România, prin acte între vii, decât în condițiile reglementate prin tratate internaționale, pe bază de reciprocitate. Regula este valabilă și în cazul apatrizilor cu domiciliul într-un stat terț și în cazul persoanelor juridice având naționalitatea unui stat terț.

126 Legiuitorul a reglementat și necesitatea obținerii unor avize, în cazul înstrăinării unor asemenea terenuri prin vânzare. Astfel, terenurile agricole situate în extravilan pe o adâncime de 30 de km față de frontiera de stat și țărmul Mării Negre, către interior și terenurile situate în extravilan la o distanță de până la 2.400 m față de obiectivele speciale pot fi înstrăinate prin vânzare numai cu avizul specific al Ministerului Apărării Naționale, eliberat în urma consultării cu organele de stat cu atribuții în domeniul siguranței naționale, prin structurile interne specializate, menționate la art. 6 alin. (1) din Legea nr. 51/1991 privind securitatea națională a României, cu modificările și completările ulterioare, aceste dispoziții, însă, nefiind aplicabile titularilor dreptului de preempțiune, drept reglementat la art. 4-12 din Lege. Avizele menționate trebuie să fie comunicate în termen de 20 de zile lucrătoare de la înregistrarea cererii de solicitare de către vânzător, conform procedurii privind obținerea avizului specific al Ministerului Apărării Naționale, procedură reglementată prin Normele metodologice de punere în aplicare a Titlului I din Legea nr. 17/2014. În situația în care avizul nu este dat în termenul legal amintit, acesta se consideră ca fiind favorabil.

127 Terenurile agricole situate în extravilan, în care se află situri arheologice, în care au fost instituite zone cu patrimoniu arheologic reperat sau zone cu potențial arheologic evidențiat întâmplător, pot fi înstrăinate prin vânzare, numai cu avizul specific al Ministerului Culturii, respectiv al serviciilor publice deconcentrate ale acestuia, după caz, aviz care trebuie emis în termen de 20 de zile lucrătoare de la înregistrarea cererii solicitate de vânzător, în condițiile și cu procedura reglementată prin Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 17/2014, iar în cazul neîndeplinirii acestei obligații, avizul se consideră a fi favorabil.

128 Din analiza dispozițiilor conținute de art. 3 din Lege se evidențiază interesul sporit al legiuitorului pentru circulația juridică a terenurilor agricole din extravilan care se situează de-a lungul frontierei de stat a României, de-a lungul țărmului Mării Negre, ori pe care sunt amplasate obiective speciale sau situri arheologice, având în vedere că asemenea terenuri sunt nu numai bunuri cu o valoare importantă, ci și aceea că sunt parte a teritoriului național al României. Însă, ceea ce rămâne de neînțeles, cu privire la terenurile agricole din extravilan la care face referire art. 3 din Legea nr. 17/2014, este de ce legiuitorul nu a instituit obligația obținerii avizelor menționate și atunci când înstrăinarea se face și prin alte contracte care sunt translative de proprietate, rezumându-se numai la transmisiunea care se face prin contract de vânzare.

Interesul exercitării autorității statului sau al conservării unor bunuri și obiective situate pe aceste terenuri ar trebui să existe nu numai cu prilejul înstrăinării prin vânzare a acestora, ci cu prilejul oricărei transmisiuni prin acte între vii a unor asemenea bunuri de importanță fie strategică, fie pentru patrimoniul istoric și arheologic al țării. Din acest motiv apreciem că emiterea unor avize specifice ale instituțiilor pe care legea le menționează ar fi fost util să existe pentru orice transmisiune între vii a unor asemenea terenuri la care face referire art. 3 din Lege, nu numai prin contract de vânzare. Legiuitorul ar fi putut avea în vedere și situațiile în care sunt încheiate acte simulate, care să ascundă realitatea unor contracte de vânzare, pentru a se ocoli dispozițiile legale privind obținerea avizelor specifice. Acesta constituie un argument în plus pentru opinia ce am prezentat, în sensul necesității existenței avizului cerut de lege cu prilejul oricărei transmisiuni *inter vivos* a dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole din extravilan. Introducerea unor asemenea avize, din rațiunile pe care le-a avut în vedere legiuitorul, ar putea fi reglementate și în cazul înstrăinării unor terenuri situate în intravilan, nu numai atunci când este vorba despre terenuri agricole situate în extravilan. O asemenea reglementare, credem, s-ar înscrie printre limitele și restricțiile aduse dreptului de proprietate privată în interes general. **129**

Fără a putea tăgădui importanța deosebită a reglementării garantării dreptului la moștenire, astfel cum statuează art. 46 din Legea fundamentală, ne punem, totuși, întrebarea dacă și în cazul transmisiunilor *mortis causa* nu ar fi putut fi prevăzută necesitatea obținerii unor avize specifice de către subiectul de drept care are calitatea de moștenitor legal sau testamentar. Nu credem că o asemenea opinie ar putea fi considerată prea îndrăzneață sau ar afecta dispoziția constituțională menționată, atunci când rațiunile pentru care s-ar introduce un sistem al obținerii unor avize specifice ar avea în vedere securitatea națională ori păstrarea și conservarea unor obiective arheologice și istorice de valoare însemnată pentru evoluția poporului român pe teritoriul de astăzi al țării. **130**

Legiuitorul a reglementat și posibilitatea exercitării unui drept de preempțiune în cazul înstrăinării prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan, reglementarea găsindu-se la art. 4-12 din Legea nr. 17/2014. Astfel, înstrăinarea prin vânzare, a terenurilor agricole situate în extravilan trebuie să respecte dispozițiile Codului civil și dreptul de preempțiune al coproprietarilor, al arendașilor, al proprietarilor vecini și al statului român, în ordinea astfel stabilită de către legiuitor, la preț și în condiții egale. În cazul arendașului care dorește să cumpere terenul agricol din extravilan, acesta o poate face numai dacă are în arendă acel teren ce se dorește a fi vândut, existând un contract de arendă încheiat în mod valabil și înregistrat în condițiile legii, la momentul afișării ofertei de vânzare la sediul primăriei. Neîndeplinirea acestei condiții de către arendaș îl face pe acesta să piardă calitatea de preemptor, calitate conferită de lege. **131**

A fost prevăzută și o excepție de la reglementarea dreptului de preempțiune, anume, înstrăinarea, prin vânzare, a terenurilor agricole situate în extravilan pe care se află situate situri arheologice clasate trebuie să se facă în conformitate cu prevederile Legii nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, republicată, cu modificările ulterioare. **132**

Procedura legală privind exercitarea dreptului de preempțiune este greoaie și complicată, dar, în același timp, vulnerabilă și în ciuda reglementării sale amănunțite, există posibilitatea de a folosi dispozițiile legale reglementate de Codul civil la art. 1289-1294, în materia simulației. **133**

134 Legea instituie interdicția înstrăinării terenurilor agricole din extravilan fără respectarea dreptului de preempțiune sau în lipsa avizelor reglementate la art. 3 și la art. 9 din Legea nr. 17/2014 și dacă, totuși, sunt încheiate asemenea acte translative de proprietate, sancțiunea aplicabilă este nulitatea absolută.

135 Se evidențiază intenția, în principiu, bună a legiuitorului de a efectua un control al modului de dobândire a dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole din extravilan, însă controlul se limitează numai la transmisiunea dreptului de proprietate prin contract de vânzare și are în vedere (de ce oare?) numai terenurile agricole din extravilan. Nici instituirea necesității obținerii avizelor despre care am făcut vorbire și nici a dreptului de preempțiune nu poate obstacula folosirea, destul de ușoară, a simulației, pentru a ocoli dispozițiile restrictive ale legii.

136 Mai trebuie precizat și că legea este adoptată mult prea târziu, aceasta fiind necesară și nu în această formă, imediat după anul 1989 și aceasta nu a rezolvat nici problema dobândirii dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole din extravilan sau din intravilan atunci când dobânditorul este o persoană juridică română, dar fondatorii, asociații, acționarii nu sunt cetățeni români sau sunt parte cetățeni români și parte cetățeni ai altui stat.

137 În fine, mai trebuie menționat și că legiuitorul nu a avut în vedere nici posibilitatea dezmembrării dreptului de proprietate privată asupra terenurilor agricole din extravilan și, deci, posibilitatea de a transmite fără restricții dezmembrăminte ale dreptului de proprietate asupra unor asemenea bunuri.

§7. Garantarea dreptului de proprietate privată în cazul exproprierii pentru cauză de utilitate publică, naționalizării și împotriva confiscării

138 Art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului conține principiul protecției dreptului de proprietate, principiul posibilității privării de proprietate pentru cauză de utilitate publică și principiul exercitării dreptului de proprietate în conformitate cu interesul general[1].

139 Atingerile aduse dreptului de proprietatea care înfrâng reglementările art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție pot rezulta din acte ale autorităților legislative, executive sau judecătorești, cu condiția ca reclamantul să fie direct afectat în ceea ce privește dreptul exercitat asupra unui bun[2], însă aceste acte trebuie să respecte cerința existenței unui raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul avut în vedere[3].

140 Protocolul nr. 1 conține, la art. 1, condițiile în care privarea de un bun nu constituie o încălcare a dreptului titularului asupra bunului respectiv și anume, privarea să fie prevăzută de lege, adică de normele juridice interne aplicabile în materie, să fie impusă de o cauză de utilitate publică și să fie conformă cu principiile generale ale dreptului internațional[4].

141 Exproprierea pentru cauză de utilitate publică este o restricție adusă dreptului de proprietate sau o restricție inclusă în gama intereselor economice și sociale generale și intereselor domeniului public, este o măsură care determină stingerea dreptului de proprietate

---

[1] *C. Bîrsan*, op. cit., vol. I, p. 1003.
[2] Idem, p. 1003.
[3] Idem, p. 1004.
[4] Idem, p. 1018 și urm.

privată, reprezintă o excepție de la caracterul perpetuu al proprietății[1] și, în fine, reprezintă transformarea calitativă a proprietății, din proprietate privată în proprietate publică.

Aceasta reprezintă un act de putere publică, prin intermediul căruia se dobândește 142
forțat proprietatea privată în condițiile necesității realizării unei lucrări de utilitate publică, plătindu-se o justă și prealabilă despăgubire[2]. Exproprierea a fost considerată o operațiune juridică în a cărei structură complexă intră acte juridice și fapte juridice în sens restrâns (acte materiale) de drept public și de drept privat, care are ca efecte principale trecerea forțată a unui bun imobil din proprietate privată în proprietate publică, în vederea executării unor lucrări de utilitate publică, precum și plata unei despăgubiri[3]. Sub acest aspect, autorul menționat a arătat că exproprierea nu poate fi redusă la ideea unui contract forțat, în care voința expropriatului este înlocuită prin voința instanței de judecată, întrucât efectele exproprierii se produc nu numai ca urmare a unui asemenea contract forțat, ci și ca urmare a acțiunii conjugate a tuturor actelor și faptelor juridice integrate în structura exproprierii[4].

Utilitatea publică este aceea care își subordonează caracterul inviolabil al dreptului de 143
proprietate.

În materia exproprierii pentru cauză de utilitate publică reglementarea legală pornește 144
de la textul Constituției revizuite, art. 44 alin. (3) și (6), continuând cu reglementările art. 555, art. 556, art. 559, art. 562 alin. (3), art. 602 C.civ., cu acelea ale Legii nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică și cu acelea ale H.G. nr. 583/1994 de aprobare a Regulamentului privind procedura de lucru a comisiilor pentru efectuarea cercetării prealabile în vederea declarării utilității publice pentru lucrări de interes național sau de interes local[5].

Există și alte reglementări legale cu incidență asupra exproprierii pentru cauză de 145
utilitate publică, precum Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată [art. 83 alin. (4)], Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, Legea petrolului nr. 238/2004, Legea nr. 138/2004 a îmbunătățirilor funciare[6], Legea apelor nr. 107/1996

---

[1] *L. Pop*, op. cit., p. 41; *E. Chelaru*, op. cit., p. 25. Cererea de expropriere formulată de consiliul local comunal nu poate opera conform prevederilor art. 10 din Legea nr. 33/1994, în situația în care obiectul avut în vedere poate fi realizat pe alte căi (C.S.J., Secția civilă, decizia nr. 4193/2003, în Dreptul nr. 2/2005, p. 224-225). Curtea Constituțională a stabilit că despre încălcarea dreptului de proprietate și despre exproprierea sa nu se poate vorbi decât în urma reintegrării acestui drept în patrimoniul celui care pretinde o astfel de încălcare [Decizia Curții Constituționale nr. 151 din 17 martie 2005 (M.Of. nr. 444 din 25 mai 2005), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 192].

[2] *Fl.A. Baias, B. Dumitrache*, Discuții pe marginea Legii nr. 33/1944 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, în Dreptul nr. 4/1995, p. 20; Cu privire la exproprierea pentru cauză de utilitate publică, a se vedea și *L. Giurgiu*, Considerații în legătură cu Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, în Dreptul nr. 2/1995, p. 17 și urm.; cu privire la exproprierea pentru cauză de utilitate publică, a se vedea *C. Jora, I. Ciochină-Barbu, C.C. Corbu*, op. cit., p. 315-325; *C. Jora, L. Uță*, op. cit., p. 412-423.

[3] *V. Stoica*, op. cit., 2013, p. 172.

[4] Idem, op. cit., 2013, p. 172.

[5] M.Of. nr. 271 din 26 septembrie 1994.

[6] Republicată în M.Of. nr. 88 din 13 februarie 2009, modificată prin O.U.G. nr. 39/2009, publicată în M.Of. nr. 281 din 29 aprilie 2009, prin Legea nr. 281/2010, publicată în M.Of. nr. 888 din 2 februarie 2011, prin O.U.G. nr. 65/2011, publicată în M.Of. nr. 457 din 30 iunie 2011 și prin O.U.G. nr. 82/2011, publicată în M.Of. nr. 694 din 30 septembrie 2011.

(art. 29), O.U.G. nr. 149/2002 privind unele măsuri pentru finanțarea construcțiilor începute înainte de data de 1 ianuarie 1990 și neterminate până la data de 1 iulie 2002[1], Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local[2], H.G. nr. 53/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local[3].

146 Exproprierea conține norme juridice de drept public și norme juridice de drept privat, ceea ce îi conferă un caracter complex[4]. Exproprierea este un izvor complex de raporturi juridice concrete, determinat de remiterea în structura sa a mai multor acte juridice și fapte juridice în sens restrâns[5]. Conform Legii nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, exproprierea dreptului de proprietate are un caracter excepțional, prin intermediul acestuia menținându-se un echilibru între interesul public și dreptul de proprietate privată[6].

147 În privința obiectului exproprierii, observăm că pot fi expropriate bunurile imobile proprietate a persoanelor fizice sau persoanelor juridice și cele aflate în proprietate privată a unităților administrativ teritoriale[7]. *Per a contrario*, nu pot fi expropriate bunurile

---

[1] Publicată în M.Of. nr. 825 din 14 noiembrie 2002, aprobată cu modificări prin Legea nr. 254/2003, publicată în M.Of. nr. 429 din 18 iunie 2003.

[2] M.Of. nr. 853 din 20 decembrie 2010.

[3] M.Of. nr. 84 din 4 februarie 2011.

[4] *V. Stoica*, Exproprierea pentru cauză de utilitate publică, în Dreptul nr. 5/2004, p. 31.

[5] Idem, p. 39.

[6] În dreptul francez, exproprierea pentru cauză de utilitate publică, împreună cu rechiziția, au fost considerate atingeri aduse dreptului de proprietate privată, reprezentând o manifestare a inegalității între autorități, care reprezintă interesul public și particular, constituind un aspect al politicii financiare și de urbanism a colectivităților publice. (*L.M. Crăciunean*, Câteva considerații privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică în dreptul comparat și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în Pandectele Române nr. 1/2006, p. 228).

În dreptul luxemburghez, Curtea Constituțională a statuat că art. 16 al Constituției Marelui Ducat de Luxemburg conține un principiu cu valoare constituțională în materia dreptului de proprietate, conform cu care proprietarul nu poate fi privat de drepturile pe care le are asupra proprietății sale, fiind recunoscută o singură excepție de la acest principiu, în sensul că privarea de libertate este posibilă numai pentru cauză de utilitate publică, cu respectarea exigențelor și procedurilor prevăzute de lege și plata unei juste și prealabile despăgubiri (*L.M. Crăciunean*, op. cit., p. 233 și jurisprudența acolo citată).

[7] În practica judiciară, cu privire la obiectul exproprierii, s-a decis după cum urmează:

Textul art. 11 alin. (4) din Legea nr. 10/2001, conform căruia în cazul în care lucrările pentru care s-a dispus exproprierea ocupă funcțional întregul teren afectat, măsurile reparatorii se stabilesc în echivalent pentru întregul imobil, reglementează o ipoteză distinctă de aceea avută în vedere la art. 11 alin. (3) din Lege, în conformitate cu care restituirea în natură a părții de teren rămasă liberă când lucrările pentru care s-a dispus exproprierea ocupă parțial terenul și măsuri reparatorii prin echivalent pentru partea ocupată de construcții noi și pentru cea necesară bunei utilizări, cu observația că formulările „funcțional" și „necesară în vederea bunei utilizări" sunt echivalente ca premisă terminologică.

Instanța Supremă a considerat că rațiunea acestor reglementări rezidă din situația că, în majoritatea cazurilor, lucrările efectuate nu au ocupat în întregime terenul expropriat, deoarece normele

imobile proprietate publică care datorită naturii, destinaţiei, afectaţiunii acestora sunt subordonate unei utilităţi publice printr-un act de putere al autorităţii competente şi nu sunt supuse acestei măsuri nici lucrurile imobile aflate în proprietatea privată a statului, deoarece acesta are dreptul să afecteze utilităţii publice oricare dintre bunurile imobile pe care le are în proprietate privată.

Imobilele proprietate privată aparţinând unităţilor administrativ-teritoriale pot 148
fi expropriate atunci când utilitatea publică este de interes naţional. S-a considerat că bunurile imobile prin destinaţie nu pot forma obiect al exproprierii, întrucât prin natura lor asemenea bunuri sunt în realitate mobile[1]. În dreptul francez, pot constitui obiect al exproprierii numai bunurile imobile proprietate privată[2] care aparţin absenţilor, incapabililor, domeniului privat al statului, al comunelor şi stabilimentelor publice sau pot fi chiar afectate de o cauză de inalienabilitate[3].

---

edilitare, indiferent de natura construcţiei sau a amenajării, prevăd numai un anumit coeficient de ocupare a terenului.

În cuprinsul noţiunilor echivalente arătate se includ acele părţi din terenul expropriat care, nefiind situate sub construcţii, sunt necesare pentru buna utilizare a construcţiilor, ţinând de standardul obligatoriu sau obişnuit, fără a reprezenta o facilitate sau un avantaj suplimentar (I.C.C.J., Secţia civilă şi de proprietate intelectuală, decizia nr. 12/2006, în Buletinul Casaţiei nr. 3/2006, p. 19-20).

Realizarea scopului exproprierii nu are un înţeles restrictiv, în concepţia legiuitorului (însemnând numai amprenta la sol a blocurilor construite, în acest caz), de vreme ce legea nu permite restituirea în natură când lucrările ocupă funcţional întregul teren sau când, aşa cum a pretins intimatul, ar fi afectate unor amenajări de utilitate publică ale localităţilor urbane sau rurale, conform art. 11 alin. (3) şi (4).

Pentru a se putea dispune conform celor menţionate este necesar a se stabili cu certitudine dacă acele amenajări sau lucrări sunt în mod real de utilitate publică, precum şi dacă ele existau ca atare la data intrării în vigoare a legii, condiţiile fiind cumulative (I.C.C.J., Secţia civilă şi de proprietate intelectuală, decizia nr. 9370 din 30 noiembrie 2009, în Pandectele Române nr. 6/2010, p. 107-112).

Calificând cererea reclamantului ca fiind întemeiată pe dispoziţiile Legii nr. 33/1994, instanţele de fond s-au pronunţat cu privire la altceva decât li s-a cerut, cu atât mai mult, cu cât, prin Decizia nr. LIII (53) din 4 iunie 2007, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Secţiile unite, a admis recursul în interesul legii declarat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi a stabilit că dispoziţiile art. 35 din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică se interpretează în sensul că acestea nu se aplică în cazul acţiunilor având ca obiect imobile expropriate în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, introduse după intrarea în vigoare a Legii nr. 10/2001.

În consecinţă, faţă de obiectul pretenţiilor reclamantei, competenţa materială de primă instanţă revenea în cauză, potrivit art. 1 pct. 1 C.proc.civ., judecătoriei (I.C.C.J., Secţia Civilă şi de proprietate intelectuală, decizia nr. 2019 din 24 februarie 2009, în Pandectele Române nr. 1/2010, p. 144-146).

[1] *Fl. Baias, B. Dumitrache*, op. cit., p. 21; *V. Stoica*, op. cit., p. 36.

[2] *L.M. Crăciunean*, op. cit., p. 230, autoarea precizând că este posibilă şi exproprierea bunurilor mobile, cum ar fi brevetele de invenţie care privesc securitatea naţională şi mobilele sau materialele necesare uzinelor de armament; a se vedea şi autorii acolo citaţi.

[3] *L.M. Crăciunean*, op. cit., p. 230, autoarea citând *Fr. Terré, Ph. Simler*, Droit civil. Les biens, Dalloz, Paris, 1998, p. 342-343.

149 Prin cesiune amiabilă poate fi înlăturată procedura exproprierii și în această situație părțile convin o altă modalitate de transfer al dreptului de proprietate privată asupra imobilelor, în proprietate publică. Cesiunea amiabilă poate să intervină în orice fază a procedurii de expropriere, până în momentul soluționării cererii de expropriere de către instanță[1]. În unele situații părțile pot să convină numai cu privire la modalitățile de transfer cu titlu oneros asupra bunului, însă nu și asupra naturii și întinderii despăgubirilor pe care urmează să le primească proprietarul, situație în care instanța judecătorească ia act de înțelegerea părților și stabilește întinderea despăgubirilor sau echivalentul în natură cuvenit proprietarului.

150 Procedura exproprierii cuprinde următoarele etape: utilitatea publică și declararea acesteia, măsuri premergătoare exproprierii (etapa administrativă) și exproprierea și stabilirea despăgubirilor (etapa judiciară). Dacă părțile se învoiesc cu privire la expropriere și la cuantumul despăgubirilor, instanța judecătorească ia act de învoială și pronunță o hotărâre, iar atunci când părțile se învoiesc numai cu privire la expropriere, dar nu și cu privire la cuantumul despăgubirilor, instanța este cea care stabilește cuantumul respectiv[2].

---

[1] *C. Bîrsan, M. Gaiță, M.M. Pivniceru*, op. cit., p. 35.

[2] În ceea ce privește cerința caracterului just al reparației, în cazul pierderii dreptului de proprietate ca urmare a exproprierii imobilului, la stabilirea cuantumului despăgubirii prin hotărârea judecătorească, instanța este obligată să respecte normele juridice la care se face trimitere, cuprinse în art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994, conform cărora calcularea cuantumului despăgubirilor se face de către experți, precum și de instanță, prin raportare la prețul cu care se vând, în mod obișnuit, imobilele de același fel în unitatea administrativ-teritorială, la data întocmirii raportului de expertiză, precum și de daunele aduse proprietarului sau, după caz, altor persoane îndreptățite, luând în considerare și dovezile prezentate de aceștia, precum și în art. 27 alin. (2) din Legea nr. 33/1994 (care conține o consacrare a principiului *non reformatio in pejus*) în sensul că despăgubirea acordată de către instanță nu va putea fi mai mică decât cea oferită de expropriator și nici mai mare decât cea solicitată de către expropriat.

Pornind de la aceste primise, din punct de vedere al situației de fapt și de drept, Curtea a constatat că, din analiza raportului de expertiză realizat în fața instanței de fond, valoarea de circulație a terenului expropriat a fost stabilită pe baza ofertelor de preț, evaluare care nu este compatibilă cu cerințele impuse imperativ de prevederile art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994. Așa cum s-a arătat și în cele ce preced, trebuie avute în vedere prețurile cu care se vând în mod obișnuit imobile similare din aceeași unitate administrativ-teritorială, la momentul întocmirii expertizei [I.C.C.J., decizia nr. 112 din 21 ianuarie 2013, irevocabilă (*www.scj.ro*)].

Într-o altă cauză judiciară s-a reținut că evaluarea estimativă a proprietății imobiliare prin raportare la expertizele notarilor publici, realizată în faza administrativă a exproprierii, nu se poate aplica și pentru procedura judiciară în cadrul căreia instanța are de analizat, cu referire la un anumit imobil, dacă despăgubirea reflectă valoarea de circulație a bunului și acoperă inclusiv prejudiciul produs prin expropriere. Dispozițiile art. 22 alin. (3) din Legea nr. 255/2010, făcând trimitere la art. 21-27 din Legea nr. 33/1994, în ce privește stabilirea despăgubirilor, nu pot fi înțelese ca vizând doar aspectele de ordin procedural ale soluționării acțiunii în despăgubiri.

Față de mențiunea expresă a normei speciale, care face trimitere la norma generală, este evident că la stabilirea cuantumului despăgubirilor trebuie avute în vedere criteriile reglementate de art. 26 și art. 27 din Legea nr. 33/1994, vizând prețul cu care se vând, în mod obișnuit, imobilele de același fel, precum și daunele aduse proprietarului, pentru că legiuitorul a înțeles ca în procedura jurisdicțională să nu deroge de la normele generale (Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția I civilă, decizia nr. 5360 din 20 noiembrie 2013, în Dreptul nr. 8/2014, p. 241).

Despăgubirile cuvenite proprietarului vor fi evaluate separat de acelea cuvenite titula- 151
rilor altor drepturi reale ori altor persoane îndreptăţite.

În ce priveşte *transferul dreptului de proprietate*, modul de plată a despăgubirilor se 152
determină de către instanţa judecătorească[1]. Aceasta stabileşte termenul de plată în aşa fel încât să nu depăşească termenul de 30 de zile din momentul rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti. Printr-o încheiere a instanţei prin care se constată îndeplinirea

---

Este admisibilă acţiunea în nulitatea înţelegerii, intervenite în cadrul fazei judiciare a procedurii exproprierii, de care instanţa a luat act prin hotărâre, întrucât o asemenea înţelegere are natura juridică a unui contract de tranzacţie (C.S.J., Secţia civilă, decizia nr. 1.014 din 8 martie 2002, în *S. Angheni, R.A. Lazăr, M. Avram, I. Ionescu*, De la Curtea Supremă de Justiţie la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie. Buletinul jurisprudenţei 1990-2003, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 261).

Împrejurarea că art. 19 din Legea nr. 255/2010 nu stabileşte un termen pentru emiterea hotărârii de despăgubire şi, respectiv, pentru consemnarea despăgubirii la dispoziţia persoanei expropriate, nu echivalează cu posibilitatea expropriatorului de a amâna *sine die* această obligaţie, dispoziţiile art. 9 alin. (4), coroborate cu art. 19 alin. (4) şi (5) din Legea nr. 255/2010 impunând o anumită conduită expropriatorului, ce trebuie realizată într-un termen rezonabil, înainte de operarea transferului de drept al proprietăţii de la persoana expropriată la expropriator, astfel că este întemeiată acţiunea prin care fostul proprietar solicită instanţei obligarea expropriatorului la emiterea unei hotărâri de stabilire a despăgubirilor în temeiul Legii nr. 255/2010 (I.C.C.J., Secţia I civilă, decizia nr. 1923 din 4 aprilie 2013, în Dreptul nr. 4/2014, p. 214).

[1] La calcularea cuantumului despăgubirilor se va ţine seama de preţul cu care se vând în mod obişnuit imobilele de acelaşi fel în unitatea administrativ-teritorială, la data întocmirii raportului de expertiză, şi de daunele aduse proprietarului sau altor persoane îndreptăţite (C.S.J., Secţia civilă, decizia nr. 1423 din 16 aprilie 1999, în *S. Angheni, R.A. Lazăr, M. Avram, I. Ionescu*, De la Curtea Supremă de Justiţie la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie. Buletinul jurisprudenţei 1990-2003, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 260).

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că, în absenţa unei indemnizaţii, art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenţia europeană a drepturilor omului ar asigura numai o protecţie iluzorie şi ineficientă a dreptului de proprietate, contravenind dispoziţiilor Convenţiei (*G.C. Frenţiu*, Exproprierea în vederea executării de lucrări de construcţie de autostrăzi şi drumuri naţionale sau de reabilitare şi extindere a infrastructurii feroviare, în Dreptul nr. 10/2006, p. 103, apud *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 1029-1038).

S-a stabilit că sintagma „preţul cu care se vând, în mod obişnuit, imobilele de acelaşi fel în unitatea administrativ-teritorială" prevăzută de art. 26 alin. (1) şi alin. (2) din aceeaşi Lege nr. 33/1994 defineşte preţul de piaţă, anume preţul cel mai probabil, la o anumită dată, la care ar trebui să se vândă dreptul de proprietate asupra unui bun, după ce acesta a fost expus, într-o măsură rezonabilă, pe o piaţă concurenţială, atunci când sunt întrunite toate condiţiile unei vânzări oneste şi în care cumpărătorul şi vânzătorul acţionează prudent, în cunoştinţă de cauză, în interesul propriu, presupunând că niciunul dintre aceştia nu este supus unor constrângeri exagerate.

Stabilirea acestui preţ de piaţă presupune administrarea de către părţile litigante a unor probatorii pertinente sub acest aspect şi o apreciere a acestora de către judecătorul cauzei.

Or, dacă respectarea criteriilor prevăzute de dispoziţiile legale menţionate poate face obiectul unei critici de nelegalitate, în sensul art. 304 pct. 9 C.proc.civ. din 1865, aprecierea judecătorilor de fond cu privire la valoarea efectivă a despăgubirii, stabilită în concordanţă cu criteriile prevăzute de textul de lege menţionat, constituie o problemă de temeinicie a hotărârii care, pentru considerentele de drept mai sus arătate, scapă controlului instanţei de recurs (I.C.C.J., Secţia civilă şi de proprietate intelectuală, decizia nr. 9760 din 2 decembrie 2009, *www.scj.ro*).

obligațiilor privind despăgubirea se dispune eliberarea titlului executor și punerea în posesie a expropriatorului.

153 Dacă exproprierea are ca obiect terenuri pe care există plantații, punerea în posesie a expropriatorului asupra acestora operează după ce recolta a fost culeasă, cu excepția cazurilor când valoarea recoltelor neculese a fost inclusă în cuantumul despăgubirilor[1]. În caz de extremă urgență, datorită unor lucrări privind apărarea națională, ordinea publică și siguranța națională sau în cazul de calamități naturale, instanța are posibilitatea să dispună punerea de îndată a expropriatului în posesie, cu obligația acestuia de a consemna despăgubirile în termen de 30 de zile pe numele celor expropriați.

154 Referitor la *efectele exproprierii*, urmare acesteia imobilul expropriat trece din proprietatea privată în proprietatea publică ca urmare a unei hotărâri judecătorești, acesta fiind liber de orice sarcini[2]. Drepturile reale principale, uz, uzufruct, abitație, superficie și orice drepturi reale, precum și atribuirea în folosință se sting la momentul exproprierii, iar titularii acestora au dreptul la despăgubiri. În privința ipotecii și privilegiilor constituite cu privire la imobilul expropriat, acestea se strămută de drept asupra despăgubirilor stabilite, prin subrogație reală[3].

155 Orice locațiune constituită asupra bunului imobil expropriat încetează la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești de expropriere, iar dacă se expropriază clădiri cu destinație de locuință exproprierea proprietarilor și evacuarea chiriașilor se poate face numai după ce expropriatorul asigură spațiu de locuit la cererea persoanelor menționate.

156 Problematica spațiului de locuit pentru aceste persoane trebuie să fie menționată și soluționată în hotărârea judecătorească de expropriere, iar cu prilejul stabilirii despăgubirilor trebuie să se aibă în vedere și prejudiciul suferit de proprietar sau de chiriași datorită mutării din imobilul expropriat. Legiuitorul a fost preocupat și de protecția proprietarului imobilului expropriat. Dacă imobilul expropriat se oferă spre închiriere înainte de utilizarea acestuia în raport de scopul pentru care a fost expropriat, iar expropriatul se află în situația de a-l putea utiliza, el are dreptul de a lua cu chirie prioritar bunul respectiv.

157 În cazul în care imobilele expropriate nu au fost utilizate timp de un an pentru scopul în vederea căruia au fost expropriate, adică nu au fost executate lucrările de interes public și nici nu s-a făcut o nouă declarație de utilitate publică, atunci foștii proprietari au dreptul să solicite retrocedarea imobilelor respective[4]. În acest caz, foștii proprietari trebuie să fie notificați la adresa inițială comunicată expropriatorului în vederea plății despăgubirii. Cererea de retrocedare se adresează tribunalului, în termenul general de prescripție, acesta începând să curgă de la data notificării. Instanța învestită cu soluționarea cauzei verifică

---

[1] *I.P. Filipescu*, op. cit., p. 197; *I.P. Filipescu, A.I. Filipescu*, op. cit., p. 261.

[2] *L. Pop*, op. cit., p. 56; *E. Chelaru*, op. cit., p. 29.

[3] *C. Bîrsan, M. Gaiță, M.M. Pivniceru*, op. cit., p. 37.

[4] *I.P. Filipescu*, op. cit., p. 197-198; *I.P. Filipescu, A.I. Filipescu*, op. cit., p. 261-262. În practica judiciară, s-a reținut că, potrivit dispozițiilor art. 35 din Legea nr. 33/1994, dacă bunurile imobile expropriate nu au fost utilizate în termen de un an, potrivit scopului pentru care au fost preluate de la expropriat, foștii proprietari pot să ceară retrocedarea acestora, dacă nu s-a făcut o nouă declarație de utilitate publică.

În cauză, zona teritorială a fost sistematizată, instanța constatând că scopul de utilitate publică al exproprierii a fost îndeplinit (C.S.J., Secția civilă, decizia nr. 231/2003, în Pandectele Române nr. 1/2004, p. 42 și 43).

temeiurile cererii şi dispune retrocedarea, iar preţul imobilului se stabileşte ca şi în cazul exproprierii, fără a putea depăşi despăgubirea actualizată.

Dacă lucrările pentru care s-a făcut exproprierea nu s-au realizat, iar expropriatorul 158
doreşte să înstrăineze imobilului expropriat, fostul proprietar are un drept de prioritate la dobândirea imobilului. În privinţa preţului dobândirii, acesta nu poate fi mai mare decât despăgubirea primită actualizată[1]).Expropriatorul îl va notifica pe fostul proprietar în condiţiile art. 35 din Legea nr. 33/1994, modificată, iar dacă acesta nu doreşte să cumpere sau nu formulează un răspuns în termen de două luni de la primirea notificării, atunci imobilul poate fi înstrăinat în mod liber.

Dacă dreptul prioritar de dobândire este încălcat, fostul proprietar se poate substitui 159
în drepturile cumpărătorului, plătind acestuia preţul şi cheltuielile ocazionate de vânzare. Dreptul de substituire se exercită în termen de două luni de la data comunicării încheierii prin care s-a dispus înscrierea în cartea funciară în folosul cumpărătorului. Astfel fiind, fostul proprietar preia locul cumpărătorului, substituindu-se acestuia în toate drepturile şi obligaţiile născute din contractul încheiat cu încălcarea dreptului prioritar de dobândire. Sunt aplicabile dispoziţiile legale privind oferta de plată urmată de consemnaţiune, iar procesul-verbal încheiat de executorul judecătoresc pentru a constata primirea plăţii de către terţul cumpărător sau, după caz, încheierea executorului judecătoresc de constatare a consemnării plăţii preţului de către terţul cumpărător rămasă definitivă, ţine loc de titlu de proprietate, fiind aplicabile dispoziţiile legale în materie de carte funciară.

În dreptul francez, dreptul de retrocedare a imobilului expropriat aparţine foştilor 160
proprietari care pot uza de acesta atunci când bunul care a fost expropriat nu a fost folosit potrivit destinaţiei prevăzute în actul de declarare a utilităţii publice, într-un termen de cinci ani. Acest drept poate fi paralizat dacă în cursul procedurii de retrocedare intervine o nouă declaraţie de utilitate publică[2]). În jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului cu privire la aplicarea prevederilor art. 6 alin. (1) din Convenţia europeană a drepturilor omului, în litigiile dintre particulari şi puterile publice, s-a evidenţiat o interesantă practică, remarcându-se tendinţa intervenţiei crescânde a statului în raporturile juridice de drept privat[3]).

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat în mai multe cauze durata mare a 161
procedurilor de expropriere[4]) sau lipsa unor garanţii în dreptul intern în favoarea expropriatului[5]) ori încălcări ale prevederilor art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenţia europeană a drepturilor omului, datorită plăţii cu întârziere a despăgubirilor datorate de stat,

---

[1]) Aceeaşi este şi reglementarea dreptului de retrocedare a imobilului expropriat conform Legii nr. 488-XIV din 8 iulie 1999 din Republica Moldova, publicată în M.Of. al Republicii Moldova nr. 42-44 din 20 aprilie 2000, citată de *L.M. Crăciunean*, op. cit., p. 235 şi urm.

[2]) *L.M. Crăciunean*, op. cit., p. 232.

[3]) *V. Pătulea*, Sinteză teoretică şi practică a Curţii Europene a Drepturilor Omului în legătură cu prevederile art. 6 din Convenţia europeană a drepturilor omului şi libertăţilor fundamentale. Domeniul de aplicare. Drepturi şi obligaţii cu caracter civil, în Dreptul nr. 8/2006, p. 189 şi urm.

[4]) CEDO, Hotărârea din 2 septembrie 1998, citată de *G. Peiser*, Droit administratif. Fonction publique de l'État, territoriale et hospitalière. Domain publique. Expropriation, requisition. Travaux publics, Mémentos, Dalloz, Paris, 1999, p. 133, citată de *L.M. Crăciunean*, op. cit., p. 238.

[5]) CEDO, Hotărârea din 21 februarie 1997, citată de *G. Peiser*, op. cit., p. 133, citată de *L.M. Crăciunean*, op. cit., p. 238.

considerând că scurgerea unei anumite perioade de timp, care nu mai poate fi calificată ca fiind rezonabilă, poate conduce la consecințe nefavorabile pentru persoana care a fost expropriată, în raport de valoarea despăgubirilor[1], iar o întârziere în plata indemnizației de expropriere, coroborat cu deprecierea monetară, poate aduce serioase prejudicii persoanei expropriate, încălcându-se prevederile art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului[2].

162 Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin jurisprudența sa, a analizat conceptul de utilitate publică, încercând să lărgească limitele acestuia, ca de exemplu în cazul exproprierii unor terenuri în scopul procurării de locuințe refugiaților, ca urmare a unor schimburi obligatorii de populație[3] sau controlul provenienței unor sume de bani depuse în contul unor partide politice[4] ori în cazul adoptării unor norme juridice privitoare la achiziționarea de terenuri agricole în scopul de a răspunde unor necesități având în vedere dezvoltarea fondului forestier și amenajarea teritoriului[5]. S-a apreciat că dau naștere la efecte de drept civil și litigiile privind exproprierea în scopul realizării unor lucrări de interes general[6], asemenea cauze judiciare fiind incluse în domeniul de aplicare al noțiunii de „contestație" privind drepturi și obligații cu caracter civil, deoarece actul juridic al exproprierii privește „substanța dreptului de proprietate"[7], iar dreptul la indemnizația de expropriere constituie un drept patrimonial de natură civilă, indiferent de originea unui diferend cu privire la plata indemnizației de expropriere, care este de competența jurisdicțională administrativă în materie; asemenea „contestație" rezultă din actul de expropriere, urmărind reparația pe care statul o datorează persoanei expropriate[8].

163 Curtea Europeană a Drepturilor Omului a asimilat unei exproprieri de fapt anumite măsuri luate de autoritățile naționale ca reprezentând o privare de proprietate, nu numai

---

[1] CEDO, Hotărârea din 9 decembrie 1994, Cauza *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadic c. Grèce*, Serie A nr. 301-B § 82, citată de *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 1009; CEDO, Hotărârea din 28 mai 2002, Cauza *Beyeler c. Italiei*, citată de *M. Voicu*, op. cit., p. 161-163, citată de *L.M. Crăciunean*, op. cit., p. 238.

[2] CEDO, Hotărârea din 9 iulie 1997, Cauza *Akkuş c. Turciei*, Recueil 1997-IV, p. 1300 și urm., citată de *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 1009, citată de *L.M. Crăciunean*, op. cit., p. 238 și 239.

[3] CEDO, Hotărârea din 1 martie 2001, Cauza *Malama c. Greciei*, Recueil 2001-II, § 47, citată de *C. Bîrsan*, op. cit., p. 1024, la care se face referire în *L.M. Crăciunean*, op. cit., p. 239.

[4] CEDO, Hotărârea din 5 decembrie 2002, Cauza *Islamiche Religiongemeinschaft in Berlin c. Germaniei*, Recueil 2002-X, p. 366, citată de *C. Bîrsan*, op. cit., p. 1024, la care se face referire în *L.M. Crăciunean*, op. cit., p. 239.

[5] CEDO, Hotărârea din 21 februarie 1990, Cauza *Häkansson et Sturesson c. Suediei*, Serie A nr. 171-A, § 52-54, citată de *C. Bîrsan*, op. cit., p. 1024, la care se face referire în *L.M. Crăciunean*, op. cit., p. 239.

[6] *V. Pătulea*, Sinteză teoretică și practică a Curții Europene a Drepturilor Omului în legătură cu prevederile art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului și libertăților fundamentale. Domeniul de aplicare. Drepturi și obligații cu caracter civil, în Dreptul nr. 8/2006, p. 196.

[7] CEDO, decizia din 27 octombrie 1987, Cauza *Bodén c. Suediei*, Serie A nr. 125-B, § 32, citată de *V. Pătulea*, op. cit., p. 196.

[8] CEDO, decizia din 24 noiembrie 1994, Cauza *Beaumartin c. Franței*, seria A nr. 296-B, § 28, citată de *V. Pătulea*, op. cit., p. 196.

raportat la dispozițiile legale interne, dar și în raport de efectul real produs de acea măsură cu privire la dreptul de proprietate[1].

În cauza *Sporrong et Lönnroth c. Suediei*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în absența unei exproprieri formale, a fost ținută să analizeze realitatea situației litigioase și, întrucât Convenția urmărește protejarea unor drepturi concrete și efective, s-a apreciat că este necesar să se studieze dacă situația în discuție nu are semnificația unei exproprieri de fapt[2]. **164**

În cauza *Papanicholopoulos și alții c. Greciei*, mai multe terenuri pe care reclamanții le considerau a fi proprietatea lor au fost ocupate multă vreme de marina militară greacă, care a edificat construcții și lucrări pe acestea. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis că pierderea totală a dreptului de a se folosi și de a dispune de aceste terenuri și eșuarea tentativelor de a remedia situația existentă au produs consecințe grave, considerându-se că reclamanții au suferit o expropriere de fapt, incompatibilă cu dreptul la respectarea bunurilor acestora[3]. **165**

În cauza *Brumărescu c. României*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că, în speța analizată nu a fost produsă vreo justificare pentru situația rezultată din hotărârea fostei Curți Supreme de Justiție și nici motive serioase care să justifice privarea de proprietate pentru cauză de utilitate publică. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a mai reținut și că reclamantul era privat de dreptul său de proprietate asupra imobilului în discuție de mai bine de patru ani, fără să fi primit o indemnizație care să fie corelată cu valoarea reală a bunului, iar demersurile făcute pentru redobândirea proprietății nu au avut un rezultat pozitiv[4]. O altă problemă care se cere a fi discutată o constituie reglementarea de la art. 44 alin. (4) din Legea fundamentală, text conform căruia se interzice naționalizarea sau orice alte măsuri de trecere silită în proprietate public a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularilor. **166**

Vom observa, așa cum s-a precizat, de altfel, în literatura juridică[5], că prin actuala reglementare constituțională se interzice numai naționalizarea și orice trecere silită în proprietate public pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularilor, rezultând că ar fi posibilă și constituțională naționalizarea sau trecerea silită în proprietate public, în condiții de egalitate. Este de observat că naționalizarea produce în conștiința românilor triste amintiri. Astfel, ca efect al naționalizării, au fost trecute din proprietatea privată în proprietatea statului totalitar sau a unităților administrativ-teritoriale mai multe categorii de bunuri: mijloacele de producție (Legea nr. 119 din 11 iunie 1948), unele întreprinderi de căi ferate (Decretul nr. 232 din 9 septembrie 1948), instituțiile sanitare (Decretul nr. 302 din 3 noiembrie 1948), industria cinematografică (Decretul nr. 303 din 3 noiembrie 1948), unitățile sanitare (Decretul nr. 134 din 2 aprilie 1949), unele proprietăți agrare (Decretul nr. 83 din 2 martie **167**

---

[1] *C. Bîrsan*, op. cit., vol. I, p. 1010, autorul citând *J.-L. Charrier*, Code de la Convention européenne des droits de l'homme 2000, comenté et adnnoté, Litec, Paris, 2000, p. 318.

[2] *C. Bîrsan*, op. cit., vol. I, p. 1010.

[3] Ibidem.

[4] Idem, p. 1010-1011.

[5] *Fl.A. Baias*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 456-457.

1949), unele imobile urbane (Decretul nr. 92 din 20 aprilie 1950, modificat prin Decretul nr. 524/1955[1]), farmaciile (Decretul nr. 418 din 16 mai 1953).

168 În prezent, naționalizarea, ca mod de dobândire a proprietății, nu este permisă de Constituția revizuită, contravenind regimului juridic al proprietății stabilit de legea fundamentală. În acest sens, s-a pronunțat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 4 din 1992[2], prin care s-a precizat că Legea fundamentală garantează, prin art. 44 alin. (1), dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului. Constituția prevede că nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire. Din examinarea dispozițiilor constituționale și, mai ales, a celor cuprinse în art. 44 și art. 136, rezultă că numai exproprierea este nominalizată și deci admisă ca modalitate de trecere silită, prin dispoziția autorităților statale competente, a unor bunuri din proprietatea privată în proprietatea publică a statului. Din niciun text constituțional nu rezultă posibilitatea naționalizării ca transfer al dreptului de proprietate rezultând dintr-o decizie a autorității publice competente, căreia proprietarul sau proprietarii trebuie să i se conformeze. Conform art. 44 alin. (4) din Constituția revizuită, sunt interzise naționalizarea sau orice alte măsuri de trecere silită în proprietate publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularilor. Textul Legii fundamentale a prevenit și deturnarea prevederilor legale privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică de la scopul edictării acestora, pentru a se evita și eventualele naționalizări deghizate sub figura juridică a unor exproprieri[3].

169 Prin efectul Decretului nr. 232 din 9 septembrie 1948[4] au fost naționalizate unele întreprinderi de căi ferate. Urmare adoptării Decretului nr. 302 din 3 noiembrie 1948[5] au fost naționalizate toate instituțiile sanitare (spitale, policlinici, case de sănătate, maternități etc.) în funcțiune la acea dată sau care și-au încetat funcțiunea total sau parțial, care nu se găseau în proprietatea statului. Prin Decretul nr. 134 din 2 aprilie 1949[6] au fost naționalizate alte unități sanitare, precum farmaciile din comunele urbane, reședințe și nereședințe de județ și centre importante muncitorești, laboratoarele chimico-farmaceutice, drogheriile medicinale, depozitele de medicamente și laboratoarele de analize medicale, în funcțiune sau care și-au încetat funcțiunea parțial sau total. Prin Decretul nr. 418 din 16 mai 1953[7]

---

[1] Acțiunea în revendicarea imobilului naționalizat întemeiată pe prevederile art. 480-481 din Codul civil din 1864 și înregistrată anterior Legii nr. 10/2001 a fost considerată admisibilă, chiar dacă proprietarul nu a făcut contestație la timpul respectiv, deoarece din prevederile art. 6 din Legea nr. 213/1998 rezultă liberul acces la justiție pentru recuperarea unor bunuri preluate de stat în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, necondiționat de un asemenea demers (I.C.C.J., Secția civilă și de proprietate intelectuală, decizia nr. 741/2005, în Buletinul Casației nr. 1/2006, p. 14).

[2] M.Of. nr. 182 din 30 iulie 1992.

[3] *E. Chelaru*, Impactul revizuirii Constituției asupra regimului juridic al proprietății, în Dreptul nr. 2/2004, p. 9.

[4] M.Of.nr. 209 din 9 septembrie 1948. Cu privire la modurile de dobândire a dreptului de proprietate de către stat, a se vedea *C. Jora, I. Ciochină-Barbu, C.C. Corbu*, op. cit., p. 122-135; *C. Jora, L. Uță*, op. cit., p. 117-131.

[5] M.Of. nr. 256 din 3 noiembrie 1948.

[6] B.Of. nr. 15 bis din 2 aprilie 1949.

[7] B.Of. nr. 16 din 16 mai 1953.

au fost naţionalizate farmaciile, iar prin Decretul nr. 303 din 3 noiembrie 1948[1] au fost naţionalizate toate întreprinderile industriei cinematografice.

Unele proprietăţi agrare au fost naţionalizate ca urmare a adoptării Decretului nr. 83/1949[2] şi au trecut în proprietatea statului exploatările agricole care au făcut obiectul exproprierii potrivit Legii nr. 187 din 1945 şi fermele model constituite prin efectul aceleiaşi legi, cu întregul inventar, instalaţiile agricole şi semiindustriale, bunurile şi materialele destinate exploatării agricole, produsele agricole destinate valorificării, aparţinând exploatării expropriate, toate creanţele, titlurile, precum şi particularităţile şi drepturile cuvenite decurgând din activitatea exploatărilor expropriate[3]. Potrivit dispoziţiilor Decretului nr. 92/1990, au fost naţionalizate imobilele prevăzute în listele anexe la decret, înregistrate la Cancelaria Consiliului de Miniştri. **170**

O primă condiţie pentru a opera naţionalizarea era aceea ca imobilul să figureze în lista anexă la Decretul nr. 92/1950. În art. I din decret se menţionează criteriile care vor fi avute în vedere la aplicarea actului de naţionalizare: **171**

a) imobilele aparţinând foştilor industriaşi, foştilor moşieri, foştilor bancheri, foştilor mari comercianţi şi celorlalte *elemente ale marii burghezii*;

b) imobilele clădite care sunt deţinute de exploatatorii de locuinţe;

c) hotelurile cu întreg inventarul lor;

d) imobilele în construcţie, clădite în scop de exploatare, care au fost abandonate de proprietarii lor, precum şi materialele de construcţie aferente oriunde s-ar afla depozitate;

e) imobilele avariate sau distruse de pe urma cutremurului sau războiului, clădite în scop de exploatare şi ai căror proprietari nu s-au îngrijit de repararea sau reconstruirea lor.

În listele anexă, care făceau parte integrantă din decret, figura imobilul şi numele persoanei de la care era naţionalizat. Dacă aceste criterii nu erau îndeplinite sau dacă în lista anexă figura o altă persoană decât proprietarul imobilului, operaţiunea juridică a **172**

---

[1] M.Of. nr. 256 din 3 noiembrie 1948.

[2] B.Of. nr. 1 din 2 martie 1949.

[3] Cât priveşte jurisprudenţa, s-a decis că este de necontestat că întreaga suprafaţă de 100 ha, proprietatea petiţionarei, a fost expropriată prin Decretul nr. 83/1949 de modificare a Legii nr. 187/1945. Potrivit prevederilor art. 36 din Legea nr. 18/1991 (M.Of. nr. 37 din 20 februarie1991), sunt excluse de la reconstituirea dreptului de proprietate terenurile expropriate. Instanţa de recurs, în considerentele deciziei, nu înlătură existenţa acestei măsuri a exproprierii care a operat referitor la suprafaţa de teren a petiţionarei, dar referindu-se la interdicţia stabilită de art. 36 din Legea nr. 18/1991 privind reconstituirea dreptului de proprietate în această situaţie, consideră că textul este neconstituţional şi parţial abrogat, astfel că nu se poate face o discriminare între terenurile trecute în proprietatea statului prin legi speciale şi cele preluate prin expropriere. Înlăturarea prevederilor art. 36 din Legea nr. 18/1991 şi adăugarea la această lege, prin reconstituirea dreptului de proprietate şi în situaţia terenurilor expropriate, reprezintă o depăşire a atribuţiilor puterii judecătoreşti şi imixtiunea în domeniul legislativului, singura putere abilitată să modifice legea. Art. 36 din Legea nr. 18/1991 este fără echivoc în redactarea sa cu privire la terenurile expropriate, iar declararea lui ca neconstituţional, fără să respecte cadrul legal existent, reprezintă un exces de drept. Aşa cum rezultă din considerentele deciziei, tribunalul, fără să aibă competenţă materială, declară abrogat parţial un text de lege, prin aceasta excedând atribuţiile ce-i revin (C.S.J., Secţia civilă, decizia nr. 555 din 23 februarie 1996, în Dreptul nr. 6/1997, p. 118-119, citată de *Fl. Ciutacu*, în *C. Jora, Fl. Ciutacu*, op. cit., p. 130-131).

naționalizării era lovită de nulitate absolută[1]. Acesta rezultă chiar din cuprinsul art. II din acest act normativ, astfel cum a fost modificat prin Decretul nr. 524/1955, anume, nu intră în prevederile decretului de față și nu se naționalizează imobilele clădite, proprietatea muncitorilor și pensionarilor proveniți din muncitori, precum și funcționarilor, micilor meseriași, intelectualilor profesioniști și a celorlalți pensionari, provenite din muncă. Decretul nr. 524/1955 mai prevedea că în baza criteriilor stabilite în art. I pct. 1-5, Consiliul de Miniștri va putea face completarea sau modificarea listelor anexă prevăzută în art. 1 alin. (4), acesta putând hotărî scoaterea de sub naționalizare a oricăror imobile sau apartamente.

173 Privitor la imobilele naționalizate prin Decretul nr. 92 din 20 aprilie 1950[2], modificat prin Decretul nr. 524/1955[3], după anul 1989, până în anul 1995 a existat o bogată practică judiciară legată de revenirea în patrimoniul foștilor proprietari a imobilelor cu destinație de locuință ce le-au aparținut[4]. Au existat două categorii de acțiuni în revendicare:

- o primă categorie de acțiuni în revendicare s-a fundamentat pe lipsa oricăror acte de proprietate a statului asupra imobilelor revendicate, motiv pentru care instanțele au dispus restituirea acestora;

- o a doua categorie de acțiuni în revendicare au ca obiect restituirea unor imobile naționalizate datorită inaplicabilității dispozițiilor art. I din Decretul nr. 92/1950[5].

174 După adoptarea Legii nr. 112/1995 imobilele ce au fost naționalizate prin Decretul nr. 92/1950 (ca și prin alte acte normative) au putut reintra în patrimoniul foștilor proprietari, după procedura stabilită de lege. S-a evidențiat o interesantă practică a Curții Europene a Drepturilor Omului.

175 Astfel, în ce privește restituirea bunurilor trecute în stăpânirea fostelor state totalitare, în practica de aplicare a dispozițiilor Convenției europene a drepturilor omului au fost analizate prevederile art. 1 din primul Protocol adițional, cu privire la bunurile care au

---

[1] S-a decis că încălcarea dispozițiilor art. II din Decretul nr. 92/1950 conferă caracter abuziv măsurii de naționalizare și titlul statului nu poate fi considerat valabil (C.S.J., Secția civilă, decizia nr. 1941 din 31 mai 2000, în *S. Angheni, R.A. Lazăr, M. Avram, I. Ionescu*, De la Curtea Supremă de Justiție la Înalta Curte de Casație și Justiție. Buletinul jurisprudenței 1990-2003, Ed. All Beck, București, 2004, p. 248).

Naționalizarea nu produce efecte cu încălcarea reglementărilor art. II din Decretul nr. 92/1950, prin care au fost exceptate de la naționalizare imobilele anumitor categorii de persoane. Statul nu poate invoca dobândirea unui drept de proprietate întemeiat pe un titlu nevalabil și nu-l poate înstrăina în baza reglementărilor Legii nr. 112/1995. Contractul de vânzare-cumpărare este nul, în baza dispozițiilor art. 966 și art. 968 C.civ. din 1864 (I.C.C.J., Secția civilă, decizia nr. 4623 din 17 decembrie 2002, în Înalta Curte de Casație și Justiție. Buletinul Jurisprudenței. Culegere de decizii pe anul 2002, Ed. All Beck, București, 2004, p. 28-31).

[2] B.Of. nr. 36 din 20 aprilie 1950.

[3] Decret privind completarea și modificarea Decretului nr. 92/1950 pentru naționalizarea unor imobile.

[4] A se vedea *O. Puie*, Considerații referitoare la stabilirea dreptului de proprietate privată asupra imobilelor (terenuri și construcții) în contextul Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, în Dreptul nr. 8/2014, p. 116-134.

[5] A se vedea *Fl. Ciutacu*, în *C. Jora, Fl. Ciutacu*, op. cit., p. 129-130.

trecut, în diverse moduri, în stăpânirea acestora[1]. S-a precizat că, prin Convenție nu se garantează dreptul unei persoane fizice sau juridice de a dobândi un bun[2], iar protecția acordată prin Convenție se aplică numai cu privire la „bunurile actuale", adică acele bunuri care se află în patrimoniul persoanei care pretinde că i-a fost încălcat dreptul de proprietate asupra acestora[3].

S-a stabilit, în ce privește noțiunea de „bun", că în sensul Convenției se poate pretinde **176** restituirea unor bunuri aflate în stăpânirea statului, cu privire la care cel ce formulează o asemenea pretenție este titularul actual al dreptului, calitate recunoscută printr-o hotărâre judecătorească definitivă sau pe calea unor măsuri legislative de restituire adoptate în statul în cauză sau persoana are măcar „o speranță legitimă" de dobândire a bunului în natură sau prin echivalent[4]. Cu privire la principiul aplicării în timp a dispozițiilor Convenției, Curtea a decis că nu poate examina o cerere decât atunci când se raportează la evenimentele care s-au produs după intrare în vigoare a Convenției cu privire la statul în cauză[5].

Prin Convenția Europeană a Drepturilor Omului nu este garantat dreptul la restituirea **177** unui bun preluat în orice mod de autoritățile statale, înaintea intrării în vigoare a Convenției cu privire la statul în cauză, decât numai dacă acest stat și-a asumat o asemenea obligație, concretizată, cel puțin, într-o speranță legitimă de a-și redobândi bunul sau contravaloarea acestuia[6], art. 1 din Protocolul nr. 1 neputând să fie interpretat în sensul de a stabili statelor contractante obligația generală de a restitui bunurile transferate înainte de ratificarea Convenției și nici în sensul în care s-ar considera că sunt impuse acestora restricții în ce privește dreptul de a-și determina liber domeniul de aplicare a legislației pe care o pot adopta în materia bunurilor trecute în proprietatea lor și în ce privește condițiile pe care

---

[1] *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, p. 990.

[2] Idem, p. 990, autorul citând CEDO, decizia din 23 noiembrie 1983, Cauza *Van der Mussele c. Belgique*, Série A nr. 70, § 48; decizia din 23 ianuarie 2002, Cauza *Silvenko c. Lettonie*, Recueil 2002-II, p. 493 și urm., § 121 din partea republicată a deciziei; decizia din 24 septembrie 2004, Cauza *Kopecky c. Slovaquie*, § 35.

[3] Idem, p. 990, citându-se CEDO, decizia din 23 noiembrie 1983, § 48; decizia din 18 aprilie 2002, Cauza *Ouzounis et autres c. Grèce*, § 24; decizia din 10 iulie 2002, Cauza *Gratzinger et Gratzingerova c. Republique Tchèque*, Recueil 2002-VII, § 69.

[4] Idem, p. 991; Potrivit jurisprudenței CEDO, noțiunea *bunuri* privește atât bunurile actuale având o valoare patrimonială (Hotărârea din 23 noiembrie 1983, pronunțată în Cauza *Van der Muselle c. Belgiei*), cât și, în situații precis delimitate, creanțele determinate potrivit dreptului intern corespunzătoare unor bunuri cu privire la care cel îndreptățit poate avea o speranță legitimă că ar putea să se bucure efectiv de dreptul său de proprietate (CEDO, Cauza *Pressos Compania Naviera SA ș.a. c. Belgiei*, Cauza *Draon c. Franței*, Cauza *Gratzinger și Gratzingerova c. Cehiei*, Cauza *Trago c. Croației*) și, tot potrivit jurisprudenței CEDO, atunci când un stat contractant, după ce a ratificat Convenția și, implicit, Protocolul nr. 1, adoptă o legislație prin care stabilește restituirea totală sau parțială a bunurilor confiscate de regimul anterior, se poate considera că noul cadru juridic creează un nou drept de proprietate pentru categoria de persoane care îndeplinește anumite condiții (CEDO, Hotărârea din 22 iunie 2004, Cauza *Broniowski c. Poloniei*); Decizia Curții Constituționale nr. 1461 din 9 noiembrie 2010, M.Of. nr. 860 din 22 decembrie 2010, citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 193.

[5] *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, p. 992; în acest sens este citată și CEDO, *Cauza Malhous c. Republique Tchèque*.

[6] Idem, p. 993.

trebuie să le îndeplinească persoanele cărora li se restituie dreptul de proprietate asupra unor bunuri de care aceste persoane au fost deposedate[1].

178 Mai trebuie precizat că, în conformitate cu prevederile art. 44 alin. (8) din Legea fundamentală, averea dobândită licit nu poate fi confiscată, prezumându-se caracterul licit al dobândirii[2]. Prezumția dobândirii licite a averii constituie una dintre garanțiile constituționale ale dreptului de proprietate și această prezumție se întemeiază și pe principiul general, conform cu care orice act sau fapt juridic este licit până la dovada contrarie, impunând, în ceea ce privește averea unei persoane, ca dobândirea ilicită a acesteia să fie dovedită și astfel fiind, măsura confiscării extinse se poate dispune în legătură cu săvârșirea unor infracțiuni grave, susceptibile să procure și să genereze foloase materiale ilicite, infracțiuni a căror săvârșire reprezintă scopul grupurilor infracționale organizate și care se înscriu în fenomenul criminalității organizate și în acest context, absolutizarea dobândirii licite a averii ar presupune o veritabilă *probation diabolica* în sarcina organelor judiciare[3]. Principiul constituțional al prezumției liceității dobândirii averii implică necesitatea ca cei care susțin că averea unei persoane are o proveniență ilicită, să probeze aceasta. În ce privește reglementarea de la alin. (9) al art. 44 din Constituția României revizuită, bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții, pot fi confiscate numai în condițiile

---

[1] Idem, p. 993-994. Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția I civilă, a statuat că: În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului conturată în aplicarea art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului nu s-a apreciat că existența unei prevederi legale favorabile ar fi suficientă, prin ea însăși, pentru recunoașterea unui „bun", iar reclamanții nu au invocat nicio decizie a Curții care să cuprindă o asemenea apreciere. Dimpotrivă, Curtea a considerat în mod constant că o creanță poate fi considerată drept un „bun", în înțelesul art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, doar atunci când are o bază suficientă în dreptul intern și dacă reclamantul are dreptul de a avea cel puțin o „speranță legitimă" de a obține folosința efectivă a unui bun (de exemplu, hotărârile din cauzele *Slavov c. Bulgaria*, *Kopecky c. Slovacia*, *Gratzinger și Gratzingerova c. Republica Cehă*).

Pentru a exista speranța legitimă, Curtea a arătat că „Simpla posibilitate de a obține, prin efectul unei legi, proprietatea unui bun, nu constituie o speranță legitimă, în lipsa îndeplinirii tuturor condițiilor legale", fiind necesar ca „solicitarea de obținere a unui bun să se bazeze pe un act juridic, ale cărui condiții să fie îndeplinite indiscutabil și să devină practic o formalitate recunoașterea actuală a dreptului" (cauza *Kopecky c. Slovaciei*, hotărârea din 28 septembrie 2004). Or, această apreciere poate fi făcută exclusiv în contextul Legii nr. 10/2001, la momentul emiterii unei dispoziții de către entitatea învestită cu soluționarea notificării, atât timp cât persoana îndreptățită la măsuri reparatorii are deschisă calea procedurii speciale și este obligată să o parcurgă, ceea ce exclude existența unei speranțe legitime prin dispozițiile fostului art. 2 alin. (2) din Legea nr. 10/2001.

De altfel, după cum s-a arătat anterior, Curtea Europeană a statuat expres asupra conținutului noțiunii de „bun" în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, prin hotărârea pronunțată în Cauza *Atanasiu ș.a. c. României*, astfel încât instanța națională nu ar putea da o altă semnificație acestei noțiuni, în contextul susținerilor recurentelor pe acest aspect [Decizia nr. 1904 din 13 iunie 2014, irevocabilă (*www.scj.ro*)].

[2] În acest sens s-a pronunțat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 799 din 17 iunie 2011 (M.Of. 440 din 23 iunie 2011) asupra proiectului de lege privind revizuirea Constituției României, apud *T. Toader, M. Safta*, Constituția României. Decizii CCR. Decizii CEDO. Decizii CJUE. Legislație conexă, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 186-187.

[3] În acest sens s-a pronunțat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 356 din 25 iunie 2014 (M.Of. nr. 691 din 22 septembrie 2014), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 187-188.

legii. În aceste condiții, amintim confiscarea specială, ca măsură de siguranță, conform dispozițiilor art. 112 lit. f) și art. 118, art. 254-257 și art. 129 C.pen. din 1969[1)].

De asemenea, exista și confiscarea parțială sau totală a averii, ca pedeapsă com- 179
plementară, conform dispozițiilor art. 68-70 C.pen. 1969 (texte abrogate prin Legea nr. 140/1996).

[1)] Confiscarea monedelor de colecție din aur prin hotărâre penală, ca măsură de siguranță, prevăzută de art. 118 C.pen., pentru încălcarea dispozițiilor Decretului nr. 221/1960 și Decretului nr. 244/1978 privind regimul mijloacelor de plată străine, metalelor prețioase și pietrelor prețioase – actualmente abrogate – a fost considerată abuzivă prin Legea nr. 591/2004 și instanța judecătorească sesizată cu cererea de restituire are obligația de a stabili cantitatea de aur confiscată, existența materială în patrimoniul Băncii Naționale și dacă măsura dispusă poate fi considerată sau nu abuzivă raportat la dispozițiile legale existente (I.C.C.J., Secția civilă și de proprietate intelectuală, decizia nr. 2264/2005, în Buletinul Casației nr. 2/2006, p. 39-40).

Acțiunea în restituirea bunurilor care au format obiectul confiscării, atunci când, după săvârșirea executării, intervine casarea hotărârii prin care s-a aplicat această pedeapsă complementară și, ca urmare, înlăturarea acesteia, este o acțiune de întoarcere a executării silite, iar fundamentul juridic al acesteia îl constituie dispozițiile art. 311 alin. (2) din Codul de procedură civilă, care consacră principiul de drept potrivit căruia actele de executare făcute în puterea unei hotărâri casate sunt desființate de drept.

Atunci când bunurile confiscate nu mai există, se naște un drept de creanță care poate fi valorificat printr-o acțiune personală, prescriptibilă în termenul de 3 ani, conform prevederilor Decretului nr. 167/1958, termen care începe să curgă de la data rămânerii definitive a hotărârii prin care pedeapsa confiscării a fost înlăturată (I.C.C.J., Secția civilă și de proprietate intelectuală, decizia nr. 7148/2004, în Dreptul nr. 3/2006, p. 258-259).

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 453 din 16 aprilie 2008 (M.Of. nr. 374 din 16 mai 2008), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 204, a stabilit că măsura confiscării unor bunuri constituie o excepție de la principiul constituțional consfințit de art. 48 alin. (8) din Constituție, potrivit căruia caracterul licit al dobândirii bunurilor se prezumă și de aceea o asemenea măsură este reglementată constituțional doar în cazul săvârșirii unor infracțiuni sau contravenții, adică în situații constatate, în condițiile legii, ca reprezentând fapte cu un anumit grad de pericol social.

În cazul în care titlul de proprietate al statului l-a constituit o sentință penală pronunțată în anul 1959, prin care s-a dispus condamnarea și confiscarea unor monede, în baza dispozițiilor Legii nr. 284/1947, trebuia raportată sentința penală la legislația în vigoare la momentul pronunțării acesteia, pentru a se constata în ce măsură preluarea a fost sau nu abuzivă, fără a se putea invoca încălcarea autorității de lucru judecat a sentinței penale.

Întrucât au fost încălcate dispozițiile Legii nr. 284/1947, ale Constituției din 1952 și ale Declarației Universale a Drepturilor Omului din 1948, la care România aderase la acea dată, s-a reținut că preluarea de către stat a fost abuzivă (C.A. București, Secția a III-a civilă și pentru cauze cu minori și de familie, decizia nr. 178/2006, în Pandectele Române nr. 3/2006, p. 157-159).

S-a statuat că preluarea unor bunuri de către stat prin efectul condamnării la pedeapsa complementară a confiscării averii, în temeiul unei sentințe penale, ca urmare a aplicării dispozițiilor Legii nr. 312/1945, nu constituie o preluare abuzivă atât timp cât respectiva hotărâre judecătorească nu a fost desființată printr-o cale extraordinară de atac, iar cererea de reabilitare a persoanei condamnate la pedeapsa capitală în temeiul legii menționate a fost respinsă de instanța judecătorească. Astfel, cum dreptul de proprietate a ieșit din patrimoniul acestuia anterior deschiderii succesiunii, în modalitatea prevăzută de legislația în vigoare la acel moment, moștenitorii săi nu justifică îndreptățirea lor la recunoașterea și protecția unui drept care nu le-a fost transmis pe cale succesorală de autorul lor (I.C.C.J., Secția I civilă, decizia nr. 250 din 28 ianuarie 2014, în Dreptul nr. 2/2015, p. 195).

180 Mai amintim și confiscarea contravențională care opera în conformitate cu prevederile Legii nr. 32/1968 (în condițiile actuale, în materie sunt incidente dispozițiile O.G. nr. 2/2001)[1] și confiscarea unor bunuri din patrimoniul cultural național, în condițiile art. 25 din Legea nr. 63/1974 (actualmente abrogată). În condițiile actualului cadru legal sunt incidente dispozițiile O.G. nr. 14/2007 pentru reglementarea modului și condițiilor de valorificare a bunurilor intrate, potrivit legii, în proprietatea privată a statului[2]. În materie de confiscare, amintim, în vigoare, Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției[3], precum și prevederile art. 112 și art. 112[1] C.pen. Art. 863 lit. f) C.civ. prevede că dreptul de proprietate publică se dobândește și prin alte moduri stabilite de lege, unde putem include și confiscarea.

Art. 45. Libertatea economică

Accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate.

Lucrări de referință: *C. Bălăceanu, C. Bentoiu*, Microeconomie, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 9-14; *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005; *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită – comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 96-97; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006; *A.P. Iliescu*, Liberalismul între succese și iluzii, Ed. All, București, 1998; *F.A. Baias, E.S. Tănăsescu* Comentariul art. 45 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 459-466.

---

[1] M.Of. nr. 410 din 25 iulie 2001. Curtea Constituțională a statuat că prin instituirea unei sancțiuni contravenționale în sarcina persoanelor fizice ori juridice nu se aduce atingere dreptului de proprietate, chiar dacă în mod automat executarea sancțiunii înseamnă diminuarea patrimoniului [Decizia Curții Constituționale nr. 1142 din 13 septembrie 2011 (M.Of. nr. 724 din 13 octombrie 2011), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 204]; Tot astfel, Curtea Constituțională a reținut că interdicția confiscării averii dobândite licit și prezumția caracterului licit al dobândirii, reguli stabilite de alin. art. 44 alin. (8) din Constituție, nu exclud posibilitatea confiscării bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții, potrivit alin. (9). Prin însăși săvârșirea contravenției, autorul acesteia se situează în afara sferei licitului, cu consecința firească, prevăzută de art. 44 alin. (9) din Constituție, a posibilității de a suferi rigorile legii, între care și confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din fapta sa [Decizia Curții Constituționale nr. 154 din 17 martie 2005 (M.Of. nr. 298 din 11 aprilie 2005), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 204].

[2] Republicată în temeiul art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 2/2008 privind modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 14/2007 pentru reglementarea modului și condițiilor de valorificare a bunurilor intrate, potrivit legii, în proprietatea privată a statului, publicată în M.Of. nr. 101 din 8 februarie 2008, aprobată prin Legea nr. 156/2008, publicată în M.Of. nr. 544 din 18 iulie 2008, dându-se textelor o nouă numerotare. O.G. nr. 14/2007 a fost publicată în M.Of. nr. 82 din 2 februarie 2007, aprobată cu modificări prin Legea nr. 274/2007, publicată în M.Of. nr. 691 din 11 octombrie 2007 și rectificată în M.Of. nr. 152 din 2 martie 2007 și în M.Of. nr. 302 din 7 mai 2007. O.G. nr. 14/2007 a mai fost modificată prin Legea nr. 109/2010, publicată în M.Of. nr. 375 din 10 iunie 2010.

[3] M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003.

Studii de specialitate: *G. Gîrleşteanu*, Libertatea economică – nou drept fundamental, în Revista de Drept Public nr. 4/2008.

Corelaţii legislative: Legea societăţilor nr. 31/1990, republicată (M.Of. nr. 618 din 18 iulie 2006); O.U.G. nr. 44/2008 privind desfăşurarea activităţilor economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale şi întreprinderile familiale, republicată (M.Of. nr. 269 la 24 aprilie 2009); art. 16 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera iniţiativă şi exercitarea acestora în condiţiile legii sunt garantate 555
§2. Garantarea libertăţii economice (protecţia libertăţii economice) 558

§1. Accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera iniţiativă şi exercitarea acestora în condiţiile legii sunt garantate

„Accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera iniţiativă şi exercitarea acestora în condiţiile legii, sunt garantate". Revizuirea Constituţiei României din noiembrie 2003 a adus în planul dezbaterilor la nivel constituţional unele concepte novatoare pentru societatea românească, cum ar fi libertatea economică. Conceptul de „libertate economică" este multidimensional, cu efecte în plan social, economic şi juridic, dar şi în plan mai larg, la nivelul comunităţii. Astfel, libertatea economică produce efecte ale comportamentului individual în plan economic şi desemnează, din perspectiva dreptului fundamental, facultatea individului de a avea acces şi de a acţiona, prin utilizarea de instrumente economice (resursele economice, factorii de producţie, veniturile factorilor de producţie, piaţa, sistemul preţei) asupra sistemului economic în vederea obţinerii de bunăstare economică. Se impune astfel o analiză completă a conceptului de „libertate economică", analiză ce va viza configuraţia normativă a acestuia, aşa cum se prezintă la nivel constituţional după revizuirea actului suprem, şi implicaţiile practice ale garantării constituţionale ale acestei libertăţi. Exercitarea libertăţii economice se face în condiţiile legii. Art. 45 impune ca exercitarea celor două componente de bază ale libertăţii economice, liberul acces o activitate economică şi libera iniţiativă, să se facă numai în condiţiile legii. Această prevedere are caracter normativ şi constituie în fapt o consecinţă şi o reluare a principiului obligativităţii respectării Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor (exigenţă a statului de drept) impus de art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală (obligaţie generală care incumbă atât persoanelor, cât şi organelor statului). 1

În cadrul economiilor moderne, de piaţă, domină proprietatea privată, libertatea de acţiune a agenţilor economici, relaţiile de concurenţă, stimulând agenţii economici spre a produce în scopul satisfacerii nevoilor reţinute spre a fi satisfăcute cu bunuri şi servicii care prezintă utilitate economică. Economia de piaţă, ca sistem economic real mixt, se caracterizează prin următoarele: pluralismul formelor de proprietate, în cadrul cărora ponderea principală o deţine proprietatea privată; interesul personal şi raporturile de piaţă bilaterale reprezintă impulsul activităţii economice; concurenţa este reglatorul principal al vieţii economice, cu toate că activităţile economice se derulează (ar trebui) şi sub incidenţa echităţii şi justiţiei sociale; majoritatea preţurilor se formează în mod liber, 2

pe baza mecanismelor pieței, acestea influențează și prețurile administrative, fixate de stat; respectarea regulilor de funcționare a pieței este supravegheată de către stat.

3 Statul recunoaște și garantează constituțional această libertate fundamentală a persoanelor, îi trasează coordonatele definitorii și stabilește, prin intermediul legii, limitele în care exercițiul acesteia este considerat permis, legal; concluzia care se desprinde de aici este că orice manifestare economică care nu respectă condițiile impuse de cadrul normativ al libertății economice este considerată în afara legii, nelegală, deci, drept consecință, nu se bucură de protecția statală și, mai mult, trebuie sancționată, dacă este prevăzut, potrivit dispozițiilor legale corespunzătoare acestei libertăți.

4 Exercitarea libertății economice se face în condițiile legii, fără a aduce atingere niciunei persoane, niciunei entități juridice, instituții publice sau private. Astfel, este necesar să existe un cadru normativ determinant al acestei libertăți, creând astfel statului obligația generală de reglementare, de legiferare a unui cadru unitar care să stabilească formele admise, legale, pentru exercitarea libertății economice, consecință a rolului activ pe care statul trebuie să îl aibă în promovarea libertăților și drepturilor fundamentale.

5 Analiza exercitării celor doi piloni ai libertății economice în condițiile legii implică precizări separate. În primul rând, pentru ca exercitarea liberului acces la o activitate economică să se facă conform prevederilor legale, trebuie să respecte condițiile concrete stabilite de lege pentru participarea la sistemul economic, și anume categoriile de activități economice permise și categoriile de subiecte de drept care se pot sau nu se pot înfăptui, potrivit legii, în acest sistem. În al doilea rând, pentru ca exercitarea liberei inițiative să poată fi considerată legală, trebuie să se desfășoare numai în baza actelor normative care prevăd inițierea unei activități economice, desfășurate de subiectul economiei – agentul economic individual sau colectiv (persoane fizice autorizate, agenți economici, ONG-uri etc.) și, potrivit conduitei legale, care trebuie respectate în raporturile economice exercitate. Trăsăturile definitorii ale liberei inițiative sunt descrise astfel: libera inițiativă este o caracteristică generală, aplicabilă în mod egal tuturor agenților economici și orice inițiativă este admisă cu respectarea unor condiții (de a nu afecta libertatea celorlalți), reglementate prin legi juridice ce stabilesc coordonatele majore ale libertății de acțiune; libera inițiativă reprezintă fundamentul libertății de acțiune pe care îl constituie proprietatea, în special privată; libera inițiativă conferă dreptul proprietarului de a adopta decizii; proprietatea conferă motivații agentului economic (prin inițiativă, stimulare, responsabilitate, competență); în condiții de monopol sau dictatură, libera inițiativă este îngrădită, i se substituie decizia obligatorie a organelor administrative de stat; proprietatea privată restructurează activitatea economică în funcție de interesul agenților economici (veniturile vor fi distribuite inegal pentru că reflectă inegalitatea eficienței agenților economici).

6 Primul pilon al libertății economice ca drept fundamental este constituit de accesul liber al persoanei la o activitate economică. Analiza acestui concept clarifică noțiunile de „acces liber" și „activitate economică" și stabilește implicațiile exercitării de facto a acțiunilor ce produc „accesul liber la o activitate economică". „Accesul liber" – acesta presupune posibilitatea de a se alătura unui cadru preexistent sau de a iniția o activitate specifică pieței concurențiale în urma exercitării unei alegeri voluntare și conștiente ce ține de esența noțiunii de libertate (libertatea de a alege, libertatea de asociere).

7 „Activitatea economică" – aceasta desemnează lupta împotriva raritățiii resurselor și reprezintă un proces complex ce reflectă actele, faptele, comportamentele și deciziile

oamenilor privitoare la atragerea şi utilizarea resurselor economice, în vederea producerii, circulaţiei, repartiţiei (distribuţiei) şi consumului de bunuri, în funcţie de nevoile şi interesele indivizilor[1]).

Exercitarea „accesului liber la o activitate economică". Liberul acces la o activitate economică constă în adeziunea ideatică sau în exercitarea raportului de voinţă a persoanei (fizice sau juridice) ca participant la viaţa economică. Titularul acestei prerogative nu este doar individul, în calitate de persoană fizică, ci şi persoana juridică, ca expresie a procesului de asociere liberă şi voluntară între indivizi. 8

Exercitarea dreptului de liber acces la o activitate economică comportă două aspecte: pe de o parte, ca persoana fizică sau juridică titulară a dreptului să aibă, pe lângă dorinţă, şi posibilitatea manifestării autonome şi libere a voinţei de a deveni actor al vieţii economice, iar, pe de altă parte, necesitatea preexistenţei unui cadru de activităţi economice în care persoana să se regăsească, să dorească să participe în urma identificării unei motivaţii. Cât priveşte primul aspect, caracterul normativ al libertăţii economice, ca drept fundamental, creează obligaţii ale statului subordonate principiului libertăţii economice, normat în manieră implicită de către constituantul însuşi în art. 135 „Economia României este o economie de piaţă (...)". 9

Economia de piaţă este o economie de schimb întemeiată în special, pe proprietatea privată şi în care cererea şi oferta determină principiile de stabilire a priorităţilor economiei, a metodelor de producere şi organizare, iar preţul este cel mai important instrument de reglare a accesului la bunurile economice. Condiţiile necesare funcţionării economiilor de piaţă sunt: dinamismul agenţilor economici în vederea satisfacerii nevoilor prin alocarea resurselor rare; comportamentul raţional al agenţilor economici bazat pe principiile de eficienţă; existenţa sistemului politic şi a statului democratic care să faciliteze relaţiile concurenţiale de piaţă, redistribuirea veniturilor pe principiile echităţii şi justiţiei sociale[2]). Astfel, statului îi corespunde o primă obligaţie pozitivă de a interveni în sfera economică prin acte de legiferare, în vederea asigurării unui nivel de dezvoltare economică prin care să se încurajeze posibilitatea subiectului economiei (persoană fizică sau juridică) de a participa la realizarea de activităţi economice. Este vorba deci despre obligaţiile precizate în art. 135 alin. (2) lit. a): „Statul trebuie să asigure libertatea comerţului, protecţia concurenţei loiale, creşterea cadrului favorabil pentru valorificare tuturor factorilor de producţie". În al doilea rând, statul trebuie să normeze condiţiile de acces la activităţile economice de o manieră minimală, în virtutea caracterului său de stat de drept social, tributar intereselor societăţii civile. 10

Această manieră minimală se transpune în două condiţii de bază care se impun puterii publice: acest acces să nu fie costisitor din punct de vedere material pentru cei care doresc să îl exercite, iar procedura prin care subiectul de drept devine participant efectiv la viaţa economică să nu fie dificil, greoi, să fie caracterizată de celeritate, astfel încât cel interesat să devină parte a sistemului economic să poată îndeplini anumite condiţii minimale de ordin material într-un termen scurt pentru a putea să exercite activitatea propusă, activitate care, fiind de ordin economic, este supusă unui anumit risc. Activitatea economică presupune alegerea celei mai bune variante din mai multe posibile în vederea 11

[1]) *C. Bălăceanu, C. Bentoiu*, Microeconomie, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 3.
[2]) Idem, p. 29.

satisfacerii nevoilor, alegeri ce implică riscul și incertitudinea, care, pe baza adoptării unui comportament economic rațional pot deveni, în anumite limite, predictibile.

12 Incertitudinea economică are ca sursă fie caracterul obiectiv impredictibil al unui proces economic, fie caracterul incomplet, aproximativ, al cunoștințelor despre acel proces. O acțiune economică este considerată nesigură atunci când este posibilă obținerea mai multor rezultate de pe urma ei, fără a cunoaște probabilitatea apariției unuia sau altuia dintre acestea.

13 Riscul se caracterizează prin posibilitatea descrierii unei legi de probabilitate pentru rezultatele scontate, ca și prin cunoașterea acestei legi de către unitățile economice, de către cei interesați. În timp ce incertitudinea este sursă potențială a riscului, riscul este forma concretă pe care o îmbracă pierderile în afaceri. În al treilea rând, statului îi revine obligația negativă de a nu aduce atingere pluralismului formelor de manifestare a participanților la spațiul economic (în spiritul art. 8, care impune pluralismul ca principiu fundamental de organizare a statului român), prin aceasta asigurând și exercitarea libertății de asociere. Pluralismul formelor de proprietate (existența mai multor forme de proprietate) este expresia firească a liberei inițiative, a dreptului de a alege, respectiv, libertatea agentului economic de a acționa așa cum consideră de cuviință pentru realizarea propriilor interese.

14 În vederea exercitării liberului acces al persoanei la o activitate economică, din perspectiva asigurării cadrului legal de manifestare al pieței libere, a concurenței, statului îi revine obligația de a favoriza manifestarea activității economice în vederea susținerii caracterului eterogen al acesteia, a diversității în sfera cererii și a ofertei, caracterul independent al acestora față de spațiul public și crearea lor în baza liberului joc al voinței, având drept consecință imposibilitatea determinării a priori a categoriilor de activități ce pot fi desfășurate pe teritoriul statal (care ar constitui, în fapt, o manifestare a dirijismului economic).

15 În condițiile determinate de raporturile de mărime și structură ale cererii și ofertei, a unei inițiative determinante la nivelul unuia dintre sectoarele economiei și a unei forme de manifestare a pluralismului formelor de proprietate, putem aduce în discuție forma de Economia mixtă pentru desemnarea tipului de economie contemporană, un hibrid sau o sinteză între tipurile pure din economie. Aceasta arată că economiile moderne au un caracter mixt, ele sunt o îmbinare a sectorului particular bazat pe libera inițiativă și concurență cu sectorul public, care implică o anumită intervenție, coordonare sau planificare, ceea ce, în fapt, desemnează o pledoarie pentru complementaritatea între mecanismele pieței libere cu reglementările etatiste.

§2. Garantarea libertății economice (protecția libertății economice)

16 Garantarea libertății economice (protecția libertății economice) este textul constituțional prin care libertatea economică este ridicată la rang de principiu constituțional. Această protecție a libertății economice garantează doar generic această libertate, fără a preciza și mecanismele concrete prin care se poate realiza protecția efectivă a acesteia. Totuși, însuși faptul garantării la nivel constituțional a libertății economice constituie un aspect foarte important, deoarece creează astfel un drept la protecție pentru titularii acestei libertăți, împotriva activității etatice, exacerbate, care ar putea să-i aducă atingere, dar și

o obligație corelativă pentru stat de a crea și asigura mijloacele juridice concrete necesare protejării acesteia. Unul dintre cele mai importante instrumente juridice de care dispun destinatarii de drepturi fundamentale îl constituie instituția controlului jurisdicțional al constituționalității legilor, Curtea Constituțională fiind elementul primordial prin care se asigură protecția reală a drepturilor și libertăților fundamentale împotriva atingerilor aduse acestora. De asemenea, trebuie subliniat că, în fapt, Constituția garantează libertățile numai în limitele restricțiilor pe care le pot suferi (deci protecția lor nu este absolută), fiind vorba de restrângerile legale ce pot apărea (cele care respectă condițiile prevăzute de art. 53 din Constituție), prin punerea în opera a acestora în cadrul sistemului economic.

Art. 46. Dreptul la moștenire

Dreptul la moștenire este garantat.

Lucrări de referință: *C. Bîrsan*, Drept civil. Drepturile reale principale, ed. 2, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 127-129, p. 49-50; *E. Chelaru*, Drept civil. Drepturile reale principale, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 155-157; Constituția României (Decizii C.C.R., hotărâri CEDO, hotărâri CJUE, legislație conexă), ediție îngrijită și adnotată de *T. Toader* și *M. Safta*, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 195-196, p. 205; 217; *Fr. Deak*, Tratat de drept succesoral, ed. 2, Ed. Universul Juridic, București, 2002, p. 157-160; *I. Genoiu*, Dreptul la moștenire în Codul civil, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 1-7, p. 23-45, p. 273-317; *C. Jora*, Drept civil. Drepturile reale în Noul Cod civil, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 139-145; *M. Uliescu, A. Gherghe,* Drept civil. Drepturile reale principale, ed. 3, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 180-195; *M. Uliescu* (coord.), Noul Cod civil. Studii și comentarii, vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 567-628, p. 751-806, p. 910-941, p. 961-982.

Studii de specialitate: *I. Genoiu,* Condițiile dreptului la moștenire în noul Cod civil, în Dreptul nr. 6/2011; *I. Genoiu*, Considerații în legătură cu dispozițiile generale ale Codului civil în materia opțiunii succesorale, în Dreptul nr. 4/2012; *I. Genoiu, B. Pătrașcu*, Câteva propuneri de lege ferenda în legătură cu dispozițiile noului Cod civil privind moștenirea legală, în Dreptul nr. 1/2013; *I. Genoiu, B. Pătrașcu,* Câteva propuneri *de lege ferenda* cu privire la devoluțiunea testamentară a moștenirii în reglementarea Legii nr. 287/2009 (republicată), în Dreptul nr. 3/2013.

Corelații legislative: Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată (M.Of. nr. 505 din 15 iulie 2011); Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995, republicată (M.Of. nr. 444 din 18 iunie 2014); Legea nr. 312/2005 privind dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, precum și de către persoanele juridice străine (M.Of. nr. 1008 din 14 noiembrie 2005).

Comentariu

Sumar

§1. Noțiune și terminologie 560
§2. Felurile moștenirii 562
§3. Succintă prezentare a condițiilor pentru a moșteni 564
§4. Succinte considerații privind opțiunea succesorală 566
§5. Cu privire la dobândirea, prin moștenire, a terenurilor, de către cetățenii străini și apatrizi 567

§1. Noțiune și terminologie

1 Potrivit art. 953 C.civ., „moștenirea este transmiterea patrimoniului unei persoane fizice decedate către una sau mai multe persoane în ființă". Legiuitorul a reținut, după cum se poate observa, **doar** accepțiunea de transmisiune succesorală a moștenirii. Trebuie însă subliniat că există și un alt sens al termenului moștenire, și anume de patrimoniu transmis. În adevăr, la moartea celui despre a cărui succesiune este vorba, numit *de cujus* (prescurtare din formula dreptului roman *„is de cujus succesionis agitur"*), patrimoniul care i-a aparținut se transmite moștenitorilor săi. Moștenirea legală sau testamentară înseamnă așadar, transmisiunea *mortis causa* despre care facem vorbire. Înseamnă însă și patrimoniul transmis, acesta reprezentând chiar obiectul transmisiunii pe cale succesorală.

2 Ambele accepțiuni ale noțiunii de moștenire au semnificații specifice și relevante. Prima, de pildă pentru că desemnează două moduri de dobândire a dreptului de proprietate – moștenirea legală și cea testamentară – incluse în mod expres în enumerarea făcută de art. 557 alin. (1) C.civ. Cea de-a doua, deoarece, spre exemplu, atât rezerva succesorală cât și cotitatea disponibilă se definesc ca părți ale moștenirii în înțelesul pe care-l avem aici în vedere. În plus, cotele succesorale ale moștenitorilor legali sunt stabilite ca părți ale moștenirii, ale patrimoniului succesoral.

3 Definiția dată de art. 953 C.civ. are, de această dată, meritul de a preciza că dobânditorii moștenirii sunt *persoane în ființă*. Se preferă această noțiune celei de *persoane în viață*, folosită de doctrină anterior intrării în vigoare a Codului civil. Persoane în ființă reprezintă o noțiune mai largă, îngăduind cuprinderea și a moștenitorilor persoane juridice. În adevăr, pe lângă persoanele fizice, dobânditori ai moștenirii pot fi și subiectele colective de drept. De regulă, acestea pot fi moștenitori testamentari, legatari, iar ca excepție și moștenitori legali. Avem în vedere din această din urmă perspectivă, titularii moștenirii vacante [comuna, orașul sau după caz, municipiul în a cărui rază teritorială se aflau bunurile la data deschiderii moștenirii și statul, acesta în condițiile și cu privire la bunurile precizate în art. 553 alin. (2) și (3) C.civ.][1].

4 Pe lângă noțiunea moștenirii, din cele ce preced au rezultat, de asemenea, unele aspecte terminologice. În plus, precizăm că un sinonim pentru moștenire este termenul succesiune, dar *stricto sensu*. În adevăr, *lato sensu*, succesiune desemnează nu numai moștenirea, ci și orice altă transmisiune a dreptului de proprietate (de pildă, cea făcută prin vânzare). Din această perspectivă, cumpărătorul este succesorul vânzătorului. Este adevărat că în Codul civil în vigoare este folosit termenul moștenire, observându-se preocuparea legiuitorului de a utiliza o terminologie unitară. Dacă pentru domeniul normativ o asemenea preocupare este de înțeles, nu credem că aceasta ar fi profitabilă dacă s-ar manifesta la nivelul doctrinei. În adevăr, ar rezulta o sărăcire a limbajului juridic prin renunțarea la termeni consacrați pentru știința dreptului și aflați în relație de sinonimie. Iată de ce socotim că și în continuare moștenirii i se poate spune și succesiune sau ereditate, după cum moștenitorul se poate numi de asemenea succesor sau erede.

[1] Pentru analiza detaliată a aspectelor juridice privind moștenirea vacantă, a se vedea *B. Pătrașcu, I. Genoiu*, Moștenirea vacantă, în *M. Uliescu* (coord.), Noul Cod civil. Studii și comentarii, vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 961-982.

Un aspect ce ni se pare important deşi pare de amănunt priveşte explicarea înţelesului sintagmei *Dreptul la moştenire* prezentă în textul art. 46 din Constituţie şi, de asemenea, raţiunea pentru care nu a fost utilizată formularea *drept de moştenire*. Problema a fost dezbătută în cadrul Adunării Constituante, dându-se preferinţă sintagmei *drept la moştenire* cu precizarea însă că ambele formulări sunt exacte din punct de vedere juridic[1]. 5

Este adevărat că, dintr-un punct de vedere, formulările sunt echivalente. Diferă doar perspectiva, şi aceasta dacă se consideră cele două accepţiuni ale moştenirii: transmisiune succesorală, căreia îi corespunde în mod corelativ o dobândire, şi patrimoniu transmis. Ar însemna ca dreptului *de a dobândi moştenirea* să-i corespundă noţiunea *dreptul la moştenire*, succesiunea fiind privită de această dată ca patrimoniul transmis. 6

Este însă de reflectat dacă folosirea noţiunii *drept la moştenire* nu este singura adecvată. În adevăr, despre ce drept este vorba? Este moştenirea un drept subiectiv? Ar părea că răspunsul este afirmativ, cu precizarea că dreptul de moştenire are conţinut economic, este un drept patrimonial. În ce-ar consta însă substanţa unui drept subiectiv de moştenire? Care ar fi esenţa conduitei moştenitorului ca titular al acestui drept subiectiv? Niciun răspuns n-ar fi satisfăcător căci prin drept de moştenire s-ar putea înţelege o materie a dreptului civil, aceea a succesiunilor, cu alte cuvinte un segment al *dreptului obiectiv*, subansamblu de norme juridice care reglementează o sumă de relaţii sociale. Pe de altă parte şi mai ales, am precizat deja că amândouă felurile de moştenire – legală şi testamentară – sunt calificate expres de art. 557 alin. (1) C.civ. drept moduri de dobândire a dreptului de proprietate şi enumerate astfel, alături de convenţie, accesiune, uzucapiune, posesia de bună-credinţă (în ceea ce priveşte bunurile mobile şi fructele), ocupaţiune, tradiţiune şi hotărâre judecătorească. Dacă nu există îndoială că moştenirea reprezintă mod de dobândire a proprietăţii, întrebarea care se pune este: poate fi moştenirea în acelaşi timp şi un drept subiectiv? Răspunsul este, evident, negativ. Nu constituie oare aceasta explicaţia sintagmei *drept la moştenire*, prin urmare la patrimoniul transmis prin succesiune? Dacă este aşa, înseamnă că prin art. 46 din Constituţie se garantează dobândirea patrimoniului ce a aparţinut persoanei fizice decedate, de către moştenitorii săi[2]. 7

Garantându-se constituţional dreptul la moştenire se aduce, în opinia noastră, o valenţă suplimentară garantării dreptului de proprietate privată reglementat de art. 44 din Constituţie. Acesta este neîndoielnic un drept subiectiv, principalul drept real. Proprietatea este un drept absolut, exclusiv şi perpetuu. Caracterul perpetuu înseamnă că dreptul de proprietate supravieţuieşte, nu se stinge odată cu moartea proprietarului, iar acest caracter juridic al dreptului de proprietate îi este asigurat prin moştenire. Aceasta constituie, în opinia noastră, în rezumat, esenţa prevederii art. 46 din Constituţie[3]. 8

---

[1] A se vedea *Fl.A. Baias, M. Tomescu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 468.

[2] În calitate de *de cujus* nu poate sta o persoană juridică, ci numai una fizică. Transmisiunea, în tot sau în parte, a patrimoniului unui subiect colectiv de drept nu este una succesorală. Ea este guvernată de alte dispoziţii legale, cele care privesc, într-o formulare consacrată, *reorganizarea persoanei juridice.*

[3] Pentru detalii referitoare la accepţiunile sintagmelor *drept de moştenire* şi *drept la moştenire*, precum şi în ceea ce priveşte noţiunea moştenirii, a se vedea şi *B. Pătraşcu, I. Genoiu*, Moştenirea şi felurile ei, în *M. Uliescu* (coord.), Noul Cod civil. Studii şi comentarii, vol. II, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 567-572.

9 În acest context, nu ni se par de prisos succinte considerații cu privire la unele instituții de drept succesoral, altfel spus, cu privire la câteva segmente ale dreptului (obiectiv) de moștenire. Aceasta și pentru că, fiind garantată constituțional dobândirea proprietății prin moștenire, implicit se garantează și existența unei reglementări a moștenirii. Este adevărat că, prin diferite reglementări, regimul juridic al moștenirii poate suferi modificări, dar nu se poate concepe renunțarea la reglementarea dobândirii prin moștenire a dreptului de proprietate.

§2. Felurile moștenirii

10 Potrivit art. 955 C.civ., al cărui titlu indicativ este chiar *Felurile moștenirii*: *„(1) Patrimoniul defunctului se transmite prin moștenire legală, în măsura în care cel care lasă moștenirea nu a dispus altfel prin testament; (2) O parte din patrimoniul defunctului se poate transmite prin moștenire testamentară, iar cealaltă parte prin moștenire legală”.*

11 Rezultă că moștenirea este legală și testamentară, criteriul acestei clasificări fiind izvorul vocației succesorale. Dacă chemarea la moștenire este dată de lege, atunci moștenirea este legală și este testamentară când vocația succesorală se întemeiază pe actul de ultimă voință al lui *de cujus*, pe testament. Legea conferă vocație succesorală unui cerc de rude ale celui decedat, și anume descendenților în linie dreaptă fără limită de grad și rudelor colaterale până la gradul al IV-lea inclusiv. Este de asemenea moștenitor legal soțul supraviețuitor al lui *de cujus*; de asemenea, titularii deja amintiți ai succesiunii vacante. Rudele moștenitori legali, astfel cum le-am circumstanțiat, nu vin toate și împreună la moștenire, ci într-o anumită ordine stabilită de Codul civil, unele cu excluderea celorlalte. Regulile după care se vine la moștenire în temeiul legii se numesc principii ale devoluțiunii succesorale legale. Ținând seama de aceste principii, dar și de excepțiile de la ele, se poate stabili ordinea succesorală legală. Iar pentru formularea principiilor devoluțiunii legale a moștenirii sunt folosite de legiuitor două mijloace tehnice: clasa de moștenitori și gradul de rudenie. Clasa de moștenitori reprezintă un grup de rude care vine într-o anumită ordine la succesiune în raport cu celelalte grupuri (clase) de moștenitori, înlăturând clasa sau clasele subsecvente, fiind însă îndepărtat de clasa ori clasele preferate.

12 Gradul de rudenie – al doilea mijloc tehnic folosit de lege – reprezintă distanța dintre două rude socotită după numărul nașterilor intervenite. Cu ajutorul gradului de rudenie se determină ordinea venirii la succesiune a rudelor ce au calitatea de moștenitori legali, în cadrul aceleiași clase. Principiul se numește al proximității gradului de rudenie înlăuntrul aceleiași clase succesorale. În sfârșit, gradul de rudenie ajută și la formularea unui alt principiu, al devoluțiunii succesorale legale care acționează de asemenea în interiorul aceleiași clase: moștenitorii în grad egal moștenesc în părți egale.

13 În ceea ce-l privește pe soțul supraviețuitor, acesta nu face parte din niciuna din cele patru clase succesorale, este însă moștenitor legal, nu îndepărtează de la succesiune pe nicio rudă în grad succesibil, dar nici nu este înlăturat de vreuna. Soțul supraviețuitor vine în concurs cu rudele în grad succesibil ale defunctului și ia din moștenire o parte a cărei mărime variază în funcție de clasa alături de care se află. În sfârșit, dacă nu există moștenitori legali și nici succesori testamentari ori dacă aceștia nu vor ori nu pot să acceadă la moștenire (fiindcă sunt de pildă renunțători ori nedemni), succesiunea este vacantă și revine persoanelor juridice care sunt titularii acesteia în calitate, de asemenea, de moștenitori legali. Menționăm că, pentru prima dată, Codul civil în vigoare reglementează

şi moştenirea parţial vacantă care există atunci când vocaţia succesorală a moştenitorilor legali (rude, soţ supravieţuitor) şi a legatarilor nu există pentru tot, ci doar pentru o parte. Cealaltă parte a moştenirii este, prin urmare, vacantă. Moştenirea legală se mai numeşte, urmând dreptul roman, moştenire *ab intestat* (fără testament).

Moştenirea este şi testamentară. De această dată, izvorul vocaţiei succesorale îl reprezintă „actul unilateral, personal şi revocabil prin care o persoană, numită testator, dispune, în una dintre formele cerute de lege, pentru timpul când nu va mai fi în viaţă". Textul citat este al art. 1034 C.civ. şi reprezintă definiţia testamentului. Acest act juridic determină un tip specific de devoluţiune succesorală, devoluţiunea testamentară. În legătură cu temeiul moştenirii testamentare, trebuie luat în discuţie, pe lângă testament şi legatul. Pe care dintre acestea se sprijină moştenirea testamentară? Arătăm că legatul este un act juridic cuprins în testament prin care se dispune în tot sau în parte de moştenire. Ar părea că acesta, şi nu testamentul, este actul translativ de proprietate (de altfel, în Codul civil din 1864, **legatul** era reţinut ca mod de dobândire al proprietăţii, acesta fundamenta moştenirea testamentară). Dar care este relaţia dintre testament şi legat? Poate exista legat fără testament? Categoric nu. Dar testament fără legat? De această dată, răspunsul este afirmativ. În adevăr, potrivit art. 1035 C.civ., testamentul, pe lângă legate sau *chiar în lipsa legatelor* poate conţine şi alte acte juridice ca de pildă un partaj de ascendent, un act de revocare a unui testament anterior, o dezmoştenire, numirea unor executori testamentari, precum şi alte acte juridice. Prin urmare, testament fără legate, altfel spus, fără acte de dispoziţie asupra averii succesorale, poate exista[1]). 14

Aşa fiind, actul juridic care produce în realitate efecte este testamentul căci acesta poate exista de sine stătător, chiar dacă transferul proprietăţii este determinat de legatul pe care testamentul îl cuprinde. Ne putem întreba de ce legiuitorul a reţinut, între modurile de dobândire a proprietăţii *moştenirea testamentară*, şi nu testamentul. Răspunsul este credem, următorul: pentru că, după cum am arătat, poate exista şi testament fără legat. Un astfel de testament nu este translativ de proprietate, iar prezenţa sa nu determină ca fel de moştenire, pe cea testamentară. Într-un astfel de caz, moştenirea este tot legală, determinată de lege, şi nu de actul de ultimă voinţă. Este, arătam, tot moştenire legală, dar nu *ab intestat* (căci testament există). Iată de ce, în opinia noastră, în mod inspirat, Codul civil reţine *moştenirea testamentară*, şi nu testamentul ca mod de dobândire a proprietăţii. În adevăr, pe lângă argumentul simetriei (căci *moştenirea legală* este la rându-i enumerată ca mod de dobândire a dreptului de proprietate), sintagma *moştenire testamentară* presupune cu necesitate existenţa unui testament cu legate, prin care se dispune de averea succesorală. 15

Subliniem şi că, potrivit art. 955 alin. (2) C.civ., citat în cele ce preced, cele două feluri de moştenire pot coexista. Această coexistenţă poate fi mai strânsă, în situaţia în care moştenitorul legal cumulează şi calitatea de legatar, deci de moştenitor testamentar. El poate să-şi însuşească acest cumul de calităţi succesorale sau poate să opteze pentru una din ele. În sfârşit, coexistenţa felurilor de moştenire poate fi cu moştenitori legali, respectiv testamentari diferiţi aflaţi în concurs. 16

[1]) Existenţa unui testament cu un asemenea conţinut a fost recunoscută de doctrină şi de practica judecătorească şi sub imperiul Codului civil din 1864, numai că lipsea consacrarea sa legislativă expresă (a se vedea, de pildă, *Fr. Deak*, Tratat de drept succesoral, ed. 2, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2002, p. 158).

17 Iată în mod succint numai câteva considerații privind fiecare fel de moștenire. Ele, credem însă că arată complexitatea materiei succesiunilor, a dreptului (obiectiv) de moștenire, și importanța garantării constituționale a dreptului la moștenire.

§3. Succintă prezentare a condițiilor pentru a moșteni

18 În cazul condițiilor pentru a moșteni, este vorba despre acele exigențe ce trebuie observate în cazul fiecărui succesor. Spunem observate, și nu îndeplinite căci una dintre clasificările acestor cerințe este în pozitive și negative. Or, numai cele pozitive trebuie îndeplinite; cele negative, dimpotrivă. O a doua clasificare are drept criteriu aria lor de incidență. Distingem astfel între condițiile generale (care vizează pe toți succesorii, atât pe cei legali, cât și pe cei testamentari) și condițiile speciale, particulare (care acționează în cadrul unui singur fel de moștenire – legală sau testamentară). Sunt condiții generale capacitatea de a moșteni, nedemnitatea succesorală și vocația (chemarea) succesorală. Cerințe particulare sunt dezmoștenirea (pentru moștenirea legală) și revocarea judecătorească a legatelor pentru ingratitudinea legatarului (cu incidență exclusiv în cadrul moștenirii testamentare). Dintre condițiile generale, negativă este numai nedemnitatea succesorală. Cât privește condițiile speciale, ambele sunt negative.

19 Capacitatea de a moșteni presupune ca persoana să existe la momentul deschiderii succesiunii [art. 957 alin. (1) teza I C.civ.]. Au capacitate succesorală:

- persoanele fizice în viață la data deschiderii succesiunii;
- persoanele concepute, dar nenăscute la data deschiderii moștenirii, dar numai dacă acestea se nasc vii;
- persoanele dispărute căci potrivit art. 53 C.civ. cel dispărut este socotit a fi în viață, dacă nu a intervenit o hotărâre declarativă de moarte rămasă definitivă;
- persoanele juridice înființate potrivit legii, la data deschiderii moștenirii.

20 Nu au capacitate succesorală:

- persoanele fizice care, la data morții celui care lasă moștenirea, nu mai sunt în viață (predecedații, persoanele care au murit în același timp), precum și copilul conceput la data deschiderii moștenirii, dar născut mort;
- persoanele juridice a căror ființă, la data deschiderii moștenirii, a încetat.

21 Cât privește relația dintre capacitatea succesorală și capacitatea de folosință, problema este controversată. Punctul de vedere majoritar susține, în esență, că ori de câte ori în cadrul aptitudinii generale și abstracte de a dobândi drepturi și de a-și asuma obligații este vorba de drepturi succesorale, capacitatea de folosință apare ca una succesorală. Altfel spus, capacitatea succesorală ar fi o înfățișare aparte, pentru materia dreptului de moștenire, a capacității de folosință. În ceea ce ne privește, împărtășim punctul de vedere potrivit căruia cele două capacități – de folosință și succesorală – reprezintă instituții juridice cu totul distincte chiar dacă între ele se pot identifica, desigur, unele legături. Specificitatea fiecăreia rezultă, fără îndoială, din definițiile lor. De amintit, cel puțin, că fiecare acționează în planuri diferite (unul general și abstract, celălalt concret ce urmează a fi apreciat la speță, în raport cu fiecare moștenire deschisă); apoi că în timp ce capacitatea de folosință își este suficientă sieși, cea succesorală reprezintă doar una din condițiile pentru a moșteni. Acestea însă trebuie observate cumulativ, iar dacă este vorba de cele pozitive, trebuie întrunite cumulativ de cel ce pretinde că este moștenitor.

Nedemnitatea succesorală reprezintă o pedeapsă civilă care-l decade pe moştenitorul legal sau testamentar din dreptul de a moşteni, ca urmare a faptului că acesta a săvârşit o faptă gravă, prevăzută expres de lege, împotriva defunctului sau a unui succesibil al acestuia. 22

Nedemnitatea succesorală este, poate, instituţia care a suferit cele mai mari prefaceri în actualul Cod civil faţă de Codul civil din 1864. În esenţă, acestea constau în următoarele: 23

- a devenit o condiţie generală pentru a moşteni (prin urmare, în ambele sale forme se aplică atât în cadrul moştenirii legale, cât şi al celei testamentare). Anterior, nedemnitatea primea aplicare doar în cadrul succesiunii *ab intestat*.

- există, cum am precizat deja, nu unul, ci două feluri de nedemnitate: nedemnitatea de drept, ale cărei cazuri şi date esenţiale ale regimului său juridic le regăsim în art. 958 C.civ. şi nedemnitatea judiciară care are sediul principal de reglementare în art. 959 C.civ.

- există, pentru amândouă felurile de nedemnitate, posibilitatea înlăturării efectelor acestora printr-un act, pe care-l putem numi de iertare a nedemnului, întocmit de cel care lasă moştenirea, sub forma unui înscris autentic notarial ori a unei dispoziţii testamentare.

În Codul civil din 1864, nedemnitatea succesorală avea un regim juridic mai sever, asemănător cu al actualei nedemnităţi de drept şi nu exista posibilitatea iertării nedemnului de către cel care lasă moştenirea. 24

Este însă de reflectat dacă stabilirea unui regim juridic diferit pentru nedemnitate, mai exact pentru fiecare din felurile sale, nu este un demers contrar viziunii moniste în care a fost conceput, în întregul său, Codul civil în vigoare şi care şi-a propus să dea o reglementare *unică şi unitară* tuturor raporturilor de drept privat. 25

În sfârşit, o altă condiţie *generală* pentru a moşteni este vocaţia succesorală. Indiferent de felul moştenirii, trebuie să existe temei, îndreptăţire, calitate pentru a moşteni. Chiar dacă acest temei diferă în cazul moştenirii legale şi al celei testamentare, constând în lege, respectiv în testament prin care se dispune de avere, condiţia – am arătat – este una **generală.** 26

Nu mai puţin, această deosebire şi altele care există între vocaţia succesorală legală şi cea testamentară au născut întrebarea[1)] dacă nu este vorba nu de o condiţie generală, ci de două condiţii pozitive *particulare*, cu incidenţă, aşadar, fiecare, într-un singur fel de moştenire. 27

Condiţie specială pentru a moşteni este, de astă dată fără îndoială, *dezmoştenirea*. Aceasta reprezintă actul juridic cuprins în testament prin care testatorul înlătură de la moştenire pe moştenitorul său legal sau mai mulţi astfel de moştenitori. De reţinut, aşadar, că, pentru a moşteni în temeiul legii, trebuie să nu fi fost dezmoştenit. Exheredarea, căci aşa mai este denumită dezmoştenirea, pentru a reprezenta o cerinţă negativă a moştenirii *legale* trebuie: 28

- să fie *totală*. Succesorul legal trebuie îndepărtat cu totul, altfel spus, să nu mai poată accede la moştenire. Dezmoştenirea parţială nu poate fi calificată condiţie negativă căci nu împiedică cu totul culegerea patrimoniului defunctului. Această exheredare poate rezulta din intenţia testatorului, dar şi din faptul că, în situaţia în care moştenitorul legal vizat este unul rezervatar, el nu poate fi îndepărtat de la rezervă. Rezerva este *o parte a moştenirii*

[1)] Vocaţia succesorală legală a şi fost calificată ca o condiţie specială (a se vedea *Fl.A. Baias, M. Tomescu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 470).

sustrasă voinței liberale a defunctului, reprezentată prin donații și legate și, de asemenea, după cum dispune expres art. 1086 C.civ., cu privire la care nu se pot face dezmoșteniri;

- să nu privească – am arătat deja – un moștenitor rezervatar. Dezmoștenirea parțială nu este condiție negativă a moștenirii legale. Calificarea sa corectă ni se pare a fi de cauză a restrângerii vocației succesorale legale;

- să fie *directă*, cu alte cuvinte, scopul actului testamentar să fie îndepărtarea moștenitorului legal. Dezmoștenirea *indirectă*, cea realizată pe cale de consecință, urmare a gratificării cu un legat universal a unei alte persoane, caz în care succesorul legal nu mai ia nimic – este vizat numai succesorul nerezervatar – nu constituie o exheredare propriu-zisă. Aceasta deoarece scopul legatului nu este de a îndepărta de la moștenire, ci de a gratifica. *Animus donandi* constituie cauza liberalităților. Așa fiind, înseamnă că, în ipoteza avută în vedere, suntem în realitate în prezența celuilalt fel de moștenire, testamentară, și nu legală.

29 În sfârșit, o ultimă condiție pentru a moșteni o constituie revocarea judecătorească a legatului pentru ingratitudinea legatarului. Este, prin urmare, o condiție negativă particulară, incidentă moștenirii testamentare.

§4. Succinte considerații privind opțiunea succesorală

30 Dacă dreptul la moștenire este garantat constituțional, aceasta nu înseamnă că succesibilul – legal sau testamentar – este obligat să primească moștenirea. El este titularul opțiunii succesorale. Aceasta înseamnă, pe de o parte, că are un *drept de opțiune*, drept subiectiv, însemnând, în esență, că îi este recunoscută și ocrotită de lege o anume conduită, constând fie în însușirea prin acceptare a titlului de moștenitor, fie în repudierea acestuia, renunțând la moștenire. Pe de altă parte, dreptul de opțiune se exercită printr-o manifestare de voință a succesibilului făcută cu intenția de a produce efecte juridice, deci printr-un *act de opțiune* – act de acceptare sau de renunțare la succesiune. Este alt sens al noțiunii de opțiune succesorală. Săvârșindu-se actul de acceptare, calitatea de moștenitor este confirmată și dobândirea moștenirii se consolidează. Dimpotrivă, prin actul de renunțare, succesibilul se dezice de moștenire, devine străin față de aceasta. Actul de opțiune succesorală e unul declarativ. Dacă acesta este unul de acceptare nu înseamnă că, urmare a încheierii sale, acceptantul *dobândește* moștenirea. Acestea este dobândită *prin moștenire*, încă din momentul morții lui *de cujus*, moment în care a operat transmisiunea succesorală ce are, în mod corelativ, drept consecință, dobândirea succesiunii.

31 Constituția – am arătat – garantează dreptul la moștenire, iar aceasta din urmă înseamnă, am precizat, de asemenea, transmiterea patrimoniului persoanei decedate către una sau mai multe persoane în ființă. Numai că, la momentul în care se produce – cel al deschiderii moștenirii – beneficiarii transmisiunii succesorale sunt succesibilii și nu este sigur că ei își vor însuși această transmisiune, că își vor asuma calitatea de dobânditori, prin moștenire, a dreptului de proprietate. Aceasta deoarece succesibilii sunt – am precizat – titularii opțiunii succesorale și din această ipostază pot renunța la succesiune și deveni, astfel, străini de aceasta. Iată, prin urmare, că deși actul de opțiune este doar declarativ, nu constitutiv sau translativ de drepturi, joacă un rol important în determinarea dobânditorilor, prin moștenire, a proprietății.

32 Opțiunea succesorală contribuie în acest fel, prin trăsături și finalitate, la realizarea garantării dreptului la moștenire stipulată de art. 46 din Constituție.

§5. Cu privire la dobândirea, prin moștenire, a terenurilor, de către cetățenii străini și apatrizi

Potrivit art. 44 alin. (2) teza a II-a din Constituție, „Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală". 33

Rezultă în esență că: 34

- Prin Constituție este permisă dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor de către cele două categorii de persoane.

- Există diferențe cât privește această dobândire prin moștenire, în raport cu felul moștenirii. În timp ce pentru moștenitorii legali nu există nicio condiție de îndeplinit, în afară, desigur, de cerințele legale specifice domeniului succesiunilor, pentru moștenitorii testamentari sunt stabilite anumite exigențe de îndeplinit și care rezultă din textul constituțional citat. Nu analizăm în detaliu prevederea constituțională, ci remarcăm numai că în doctrină au fost sesizate unele dificultăți care apar în dobândirea prin succesiune testamentară a terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi[1)].

Art. 47. Nivelul de trai

(1) Statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent.

(2) Cetățenii au dreptul la pensie, la concediu de maternitate plătit, la asistență medicală în unitățile sanitare de stat, la autor de șomaj și la alte forme de asigurări sociale publice sau private, prevăzute de lege. Cetățenii au dreptul și la măsuri de asistență socială, potrivit legii.

Lucrări de referință: *A. Athanasiu, A.-M. Vlăsceanu*, The Protection of Social Rights in Romania, în *A. Egorov, M. Wujczyk* (ed.), The Rights Social Security in the Constitutions of the World: Broadening the Moral and Legal Space for Social Justice, vol. I, OIM, Geneva, 2016, p. 237-276; *A. Athanasiu*, Dreptul securității sociale, Ed. Actami, București, 1996, p. 3-30; *M. Balan*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 451-452; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 151-153; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 514-516; *Gh. Iancu*, Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale în România, Ed. All Beck, București, 2003, p. 204-208; *S. Ghimpu, A. Țiclea, C. Tufan*, Dreptul securității sociale, Ed. All Beck, București, 1998; *I. Muraru*, Comentariul art. 43 din Constituție, în *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 107-108; *I. Mărginean*, Politica socială, Ed. Expert, București, 2004, p. 59-69, 135-147; *A. Popescu*, Comentariul art. 47 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 477-482; *C.-A. Moarcăș Costea*, Dreptul securității sociale, Ed. C.H. Beck, București, p. 1-36; *A. Țiclea*, Dreptul securității sociale, Dreptul securității sociale, București, 2011, p. 5-28; *O. Ținca*, Drept social comunitar, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 273-313.

Studii de specialitate: *Cl.-A. Moarcăș*, Politica mondială în era mondializării. Linii directoare practice pentru un regim de protecție socială modern, în Revista de Drept Public nr. 3/2005; *Ș.-D. Pițigoi*, Discuții

[1)] Pentru detalii, în această ordine de idei și pentru practica judecătorească citată, a se vedea *Fl.A. Baias, M. Tomescu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 475-477.

privind legalitatea condiționării acordării stagiului potențial la pensia de invaliditate de obligația realizării unui stagiu de cotizare în raport cu vârsta, în Dreptul nr. 1/2014; *O. Ținca*, Unele observații referitoare la noțiunea comunitară a pensiilor profesionale, în Dreptul nr. 8/2011.

Corelații legislative: Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, republicată (M.Of. nr. 767 din 14 noiembrie 2012); Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii (M.Of. nr. 852 din 20 decembrie 2010); Legea nr. 416/2001 privind venitul minim garantat (M.Of. nr. 401 din 20 iulie 2001); Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă (M.Of. nr. 103 din 6 februarie 2002); Legea nr. 346/2002 privind asigurarea pentru accidente de muncă și boli profesionale, republicată (M.Of. nr. 251 din 8 aprilie 2014); Legea nr. 411/2004 privind fondurile de pensii administrate privat, republicată (M.Of. nr. 482 din 18 iulie 2007); Legea nr. 204/2006 privind pensiile facultative (M.Of. nr. 470 din 31 mai 2006); Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată (M.Of. nr. 652 din 28 august 2015); Legea asistenței sociale nr. 292/2011 (M.Of. nr. 905 din 20 decembrie 2011); Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată (M.Of. nr. 1 din 3 ianuarie 2008); O.U.G. nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului (M.Of. nr. 1008 din 14 noiembrie 2005); O.U.G. nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor (M.Of. nr. 830 din 10 decembrie 2010); O.U.G. nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate (M.Of. nr. 1074 din 29 noiembrie 2005); art. 25 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Constituționalizarea conceptului de nivel de trai decent 568
§2. Conținutul dreptului la un trai decent 572
§3. Raportul între dezvoltarea economică a statului și măsurile de protecție socială 573
§4. Dreptul la securitate socială 574

§1. Constituționalizarea conceptului de nivel de trai decent

1 Întrebarea care prefațează acest comentariu este dacă reglementarea în Constituție a nivelului de trai se justifică sau erau suficiente dispoziții corespunzătoare în legislația specială pentru consacrarea acestui drept. Pentru a contura un răspuns la această întrebare, vom menționa că Tezele pentru proiectul de Constituție referitoare la principiile fundamentale ale acesteia, au prevăzut că „demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității acestora, ordinea constituțională, egalitatea juridică, justiția și pluralismul politic sunt valori supreme; autoritățile publice sunt obligate să le respecte și să le protejeze”[1]. De vreme ce drepturile cetățenești reprezintă valori supreme pe care statul român și le asumă, iar printre ele figurează și dreptul cetățenilor de a beneficia de rezultatul obligației asumate de stat de a le asigura un nivel de trai decent, este firesc ca o normă constituțională să se refere la nivelul de trai. Mai mult chiar, demnitatea omului ca valoare umană și, deopotrivă, socială, nu poate fi construită și respectată dacă individul nu are acces la un nivel de trai în care să nu se simtă discriminat față de alți semeni ai săi situați pe o poziție materială și spirituală superioară.

2 Dincolo de abordarea juridică a nivelului de trai decent, acesta este și rămâne un concept social și economic care face diferența între un anumit grad de sărăcie al unor indivizi și

[1] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1998, p. 61.

gradul de îndestulare materială şi de satisfacţie spirituală al altora. Determinarea nivelului de trai decent este şi o problemă de filozofie, pe care legiuitorii şi agenţii puterii executive şi, în general, demnitarii şi funcţionarii din administraţia publică ar trebui să ţină seama. Până la urmă, ecuaţia stabilirii cadrului de satisfacere a nevoilor materiale şi spirituale ale omului este rezolvată mecanic de statisticieni, aceştia cunoscând printr-o evaluare statistică câţi indivizi ating, într-o unitate de timp, un nivel de trai pe care societatea îl consideră decent, rezonabil sau suficient şi câţi se situează în afara acestuia.

În opinia noastră, art. 47 din Constituţie conţine o dublă constituţionalizare: pe de 3
o parte, este constituţionalizată obligaţia statului român de a lua în mod continuu şi permanent măsuri eficiente de dezvoltare economică a ţării şi de protecţie socială, de natură să asigure cetăţenilor săi un nivel de trai decent. Pe de altă parte, se constituţionalizează câteva drepturi cu rol de vector al unui nivel de trai decent: dreptul la pensie, dreptul de concediu de maternitate plătit, dreptul la asistenţă medicală în unităţile sanitare de stat, dreptul la ajutor de şomaj şi la alte forme de asigurări sociale publice sau private, dreptul la măsuri de asistenţă socială. Atragem atenţia că Legea fundamentală, precum şi diferite alte legi speciale fac referire şi la alte drepturi cu vocaţie de vectori ai unui nivel de trai decent. Pentru a da un singur exemplu, ne referim la art. 135 alin. (2) lit. f) din Constituţie, care obligă statul român să creeze „condiţiile necesare pentru creşterea calităţii vieţii". În conceptul de creştere a calităţii vieţii găsim şi elemente definitorii pentru asigurarea unui nivel de trai decent, acesta din urmă fiind o componentă de bază a calităţii vieţii.

După cum se poate observa, conţinutul art. 47 din Constituţie este deosebit de 4
complex, nu numai pentru că recunoaşte şi garantează mai multe drepturi între care există conexiuni, ci şi pentru că îmbină o obligaţie constituţională a statului cu drepturile respective. Reglementarea juridică interferează cu elemente de filozofie politică şi socială, precum şi cu politici economice, pe care statul român este obligat să le aplice pentru ca rezultatul obligaţiei sale constituţionale să poată fi convertit în nivel de trai decent. Dificultatea majoră în această ecuaţie, între obligaţia statului român şi dreptul cetăţenilor săi la un nivel de trai decent, este stabilirea criteriilor nivelului de trai decent. Firește, Adunarea Constituantă nu a putut oferi aceste indicii şi nici organismele economice specializate nu le pot indica cu precizie, astfel încât termenul de nivel de trai decent este unul extrem de flexibil, variabil, care are o legătură strânsă, în primul rând, cu nivelul de dezvoltare economică a ţării şi cu ponderea financiară la un moment dat a statului, în condiţiile în care fiecărui stat îi corespunde un anumit nivel de trai[1]. Din punct de vedere economic, nivelul de trai reprezintă nivelul bunăstării materiale a unei persoane sau a unei familii[2], indicatorul economic-social care exprimă ansamblul de bunuri şi servicii pe care o persoană şi-l poate asigura cu venitul său[3].

---

[1] Într-o definiţie de dicţionar, nivelul de trai reprezintă gradul de satisfacere a nevoilor materiale şi spirituale ale unui popor în condiţiile date ale producţiei (a se vedea Dicţionar de economie politică, Ed. Politică, Bucureşti, 1974, p. 513). Din perspectivă sociologică, nivelul de trai este definit ca un anumit grad de satisfacere a necesităţilor umane, specific unei societăţi, grup social, localităţi sau persoane [*C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), Dicţionar de sociologie, Ed. Babel, Bucureşti, 1993, p. 393].

[2] Dicţionarul MacMillan de economie modernă, Ed. Codecs, Bucureşti, 1999, p. 275.

[3] *N. Dobrotă* (ed.), Dicţionar de economie, Ed. Economică, Bucureşti, 1999, p. 326.

5 Studiile economice, sociologice și statistice ar putea să aducă un plus de precizie pentru determinarea conținutului nivelului de trai decent, alocând pentru aceasta factori, date, informații cu un grad sporit de obiectivitate. Unul dintre aceștia ar putea fi stabilirea unui venit minim anual pe persoană, care ar echivala cu satisfacerea nevoilor materiale și spirituale ale acesteia, sau a unor cheltuieli esențiale pe persoană sau familie pentru locuință, hrană, întreținere, îmbrăcăminte, plata taxelor datorate statului, concedii de odihnă, educație etc. Un alt indicator, stabilit doar convențional, ar putea fi fixarea unui venit minim pe economie pentru asigurarea *coșului zilnic de hrană, întreținere etc.*

6 Tezele pentru Titlul II al Constituției, consacrat în întregime drepturilor și libertăților cetățenești, precum și îndatoririlor fundamentale, conțin o serie de formulări dispuse în mai multe texte, care dacă ar fi reconfigurate într-un text unitar, ar avea vocația să formeze baza ideatică pentru reglementarea constituțională a unui trai decent. Concret, ne referim la tezele care prevăd că „prin lege se vor stabili salariul minim pe economie, ajutorul de șomaj, măsurile de protecție, de securitate și de igienă a muncii..."[1], „cetățenii au dreptul la pensie, la ajutoare de boală, la asistență medicală în unitățile sanitare de stat, la concedii de maternitate plătite, la ajutoare de deces și la alte măsuri cu scop de protecție socială, în condițiile stabilite de lege", „persoanele handicapate se bucură de protecție specială"[2], „statul, atât prin politica de dezvoltare a țării, cât și prin cea de protecție a cetățenilor, este obligat să le asigure acestora, condiții optime pentru un trai decent, corespunzător contribuției fiecăruia la progresul social-economic al țării"[3].

7 Aceste formulări nu sunt singurele enunțuri elaborate de Comisia desemnată să elaboreze proiectul de Constituție. Tezele conțin și alte texte din care se poate extrage concepția generală a Comisiei, asumată și dezvoltată de legiuitorii constituanți în dezbaterea tezelor în Adunarea Constituantă, referitoare la conținutul conceptului de *nivel de trai decent* și la obligația statului de a lua măsuri pentru asigurarea acestuia. Sunt câteva idei ce decurg din textele citate, pe care dorim să le prezentăm, fără a epuiza problematica complexă a analizei constituționale a nivelului de trai:

- Adunarea Constituantă a configurat o obligație generală a statului de a interveni în economie și în viața socială pentru a asigura cetățenilor condiții optime pentru un trai decent;
- obligației generale a statului îi corespunde un drept al fiecărui cetățean de a pretinde din partea statului, nu un trai decent, ci să ia măsuri pentru asigurarea acestuia;
- obligația statului nu este o obligație de rezultat, ci de mijloace;
- nivelul de trai nu poate fi definitiv conturat, deoarece ține de aspirațiile fiecăruia, de puterea statului de a-l asigura, precum și de voința și capacitatea fiecărui cetățean de a-și procura prin mijloace legale, tot cea ce consideră că ar putea fi un nivel de trai decent;
- Adunarea Constituantă conexează obligația statului de a lua măsuri pentru asigurarea unui trai decent, de contribuția fiecăruia la progresul social-economic al țării. În condițiile economiei de piață, dezvoltarea economică a țării nu mai depinde exclusiv de stat ca proprietar al principalelor mijloace de producție și de economia centralizată și planificată, ci în proporție gradual sporită, de investitorii privați. De asemenea, raportarea asigurării nivelului de trai la „contribuția fiecăruia la progresul social-economic al țării", duce la

[1] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 193.
[2] Idem, p. 194.
[3] Ibidem.

ideea diferenţelor între nivelurile de trai ale indivizilor, în funcţie de contribuţia fiecăruia la formarea veniturilor anuale ale statului, acestea reprezentând, de fapt, sursa principală pentru asigurarea unui trai decent. În optica Adunării Constituante, asigurarea unui nivel de trai decent depinde în realitate de contribuţia fiecărui cetăţean la formarea resurselor financiare ale statului. Potrivit acestei optici, cetăţeanul este stimulat să dobândească o pregătire profesională calificată pentru a obţine venituri cât mai mari, acestea fiind, pe de o parte, o pârghie proprie de ridicare a nivelului de trai individual şi familial, iar pe de altă parte, sursa de impozitare pentru formarea bugetului de stat şi a celui de asigurări sociale.

- în viziunea legiuitorilor constituanţi, cetăţeanul apt de muncă şi plătitor de impozite, este un factor activ al asigurării propriului său drept la un nivel de trai decent şi, totodată, un element al solidarităţii sociale.

Adunarea Constituantă a dezbătut toate aceste teze, pe unele le-a preluat, iar la altele a renunţat. De pildă, teza privind „contribuţia fiecărui cetăţean la progresul social-economic al ţării" nu se regăseşte formal, expres, în conţinutul art. 47 din Constituţie, deşi este clar că dezvoltarea economică a ţării, ca sursă a unui standard ridicat de viaţă, depinde de contribuţia fiecăruia la sporirea avuţiei naţionale. Renunţarea la această teză este justificată de utilizarea în conţinutul alin. (1) al art. 47 a conceptului de *protecţie socială*, sinonim cu noţiunea de *securitate socială*, termen care se referă la asigurarea de către societate, a unui anumit standard de viaţă pentru toţi oamenii, indiferent de mijloacele materiale şi financiare de care aceştia dispun la un moment dat. Este specifică pentru conceptul de securitate socială, asumarea de către Guvernant, din iniţiativa sa, a unor obligaţii precise în privinţa garantării unui ansamblu de măsuri de asistenţă socială la care au vocaţie categorii defavorizate de indivizi. Într-un astfel de sistem, statul nu poate pretinde contribuţia individului la asigurarea propriului nivel de trai, ceea ce nu înseamnă că s-ar renunţa la principiul solidarităţii sociale. **8**

În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţional s-a referit la conţinutul noţiunii de „nivel de trai decent" şi a arătat că acesta trebuie examinat în raport cu situaţiile avute în vedere de către legiuitor, precum şi în funcţie de reglementările internaţionale în materie[1]. Într-o altă decizie, Curtea a recunoscut că Legea fundamentală nu defineşte nici mijloacele de realizare a nivelului de trai decent, astfel încât cade în sarcina legiuitorului să instituie un ansamblu de măsuri prin care statul să asigure protejarea şi îmbunătăţirea calităţii vieţii cetăţenilor, atât prin reglementarea unor drepturi fundamentale, precum dreptul la securitate socială, dreptul la muncă – condiţie principală pentru un trai decent - dreptul la o salarizare echitabilă, dreptul la protecţia sănătăţii şi altele asemenea, dar şi prin drepturi care nu au o consacrare constituţională şi care tind spre acelaşi obiectiv[2]. Instanţa de contencios constituţional a statuat că obligaţia statului de a asigura un nivel de trai decent nu are un conţinut concret, determinat, ci trebuie apreciată concret, în funcţie de împrejurările social-economice în care se manifestă acest rol al statului[3]. **9**

Curtea Constituţională a mai reţinut că situaţia de criză, dezechilibrele economice majore pot afecta în mod justificat capacitatea statului de a mai asigura acelaşi nivel de **10**

[1] Decizia Curţii Constituţionale nr. 256 din 20 martie 2007 (M.Of. nr. 292 din 3 mai 2007).
[2] Decizia Curţii Constituţionale nr. 765 din 15 iunie 2011 (M.Of. nr. 476 din 6 iulie 2011).
[3] Decizia Curţii Constituţionale nr. 366 din 22 martie 2011 (M.Of. nr. 468 din 6 iulie 2011).

trai ca acela raportat la un context anterior mai favorabil ori specific unor alte țări[1]. În aceeași jurisprudență s-a reținut că stabilirea acelui nivel de trai care poate fi considerat ca fiind decent, trebuie apreciată de la caz la caz, în funcție de o serie de factori conjuncturali. Din această perspectivă, plenul Curții Constituționale a precizat că situația economică a țării, resursele de care dispune statul în vederea atingerii acestui obiectiv, dar și nivelul de dezvoltare a societății, gradul de cultură și civilizație la un anumit moment și modul de organizare a societății, reprezintă deopotrivă coordonate care trebuie luate în considerare atunci când se evaluează nivelul „decent" al vieții[2].

11 În concluzie, asigurarea de către stat a unui anumit nivel de trai pentru proprii cetățeni, este o problemă juridică, dar și economică, precum și una de natură politică și filozofică. Este pe deplin justificat ca statul să se preocupe de această problemă, întrucât populația este un element constitutiv al statului și, în același timp, factorul uman decisiv al progresului general și cea care asigură prin plata impozitelor și taxelor sursa bugetului anual al statului.

12 În doctrina de specialitate alocuțiunea „nivel de trai decent" a fost criticată, propunându-se înlocuirea ei cu sintagma „condiții rezonabile de viață"[3]. Potrivit altui autor, sintagma *trai decent* este improprie pentru a exprima sensul dreptului fundamental în discuție, în locul acesteia, propunându-se *„nivel de trai satisfăcător"*[4]. Să recunoaștem că niciunul dintre acești termeni nu este suficient de clar, fiecare are o anumită doză de relativitate, care asociată noțiunii de drept vulnerabilizează dreptul ca tare. Termenii de *decent*, *rezonabil* și *satisfăcător* nu vor putea fi definiți cu precizie niciodată. Nici termenul de *optim* nu ar fi potrivit, datorită înrudirii sale semantice cu termenul de opulent. Oricum, termenul de nivel de trai decent se situează între nivelul de trai *dezirabil* și cel *optim*.

13 Mai mult chiar, aspirațiile materiale și spirituale naturale ale omului și cerințele sale sociale pentru atingerea unui nivel de trai dezirabil, precum și concepția generală a societății despre conținutul acestor termeni se află într-o permanentă schimbare și evoluție, astfel încât, conținutul lor se schimbă în permanență, fiind influențat și de nivelul de civilizație al poporului, precum și de tradițiile sale.

§2. Conținutul dreptului la un trai decent

14 În conturarea conținutului dreptului la un trai decent sunt relevante o serie de documente internaționale, începând cu Declarația Universală a Drepturilor Omului care stabilește în art. 22 că „orice persoană, în calitate de membru al societății, are dreptul la securitate socială; ea este îndreptățită să obțină satisfacerea drepturilor economice, sociale și culturale indispensabile pentru demnitatea și libera dezvoltare a personalității sale, prin efort național

---

[1] Ibidem.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 765 din 15 iunie 2011. Pentru o privire de ansamblu asupra jurisprudenței Curții Constituționale privind art. 47 din Constituție, a se vedea, *T. Toader, M. Safta* (ed.) Constituția României cu legislație conexă și jurisprudență actualizate la data de 14 mai 2015, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 217-225.

[3] *A. Popescu*, Comentariul art. 47 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 479.

[4] *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 514.

și cooperare internațională, ținându-se seama de organizarea și de resursele fiecărei țări". Același document precizează în art. 25 că „orice persoană are dreptul la un nivel de viață corespunzător asigurării sănătății sale, bunăstării proprii și a familiei, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare, are dreptul la asigurare în caz de șomaj, de boală, de invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în alte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență ca urmare a unor împrejurări independente de voința sa". Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale prevede în art. 11 că statele care sunt părți la Pact recunosc dreptul oricărei persoane la un nivel de trai suficient pentru ea însăși și familia sa, inclusiv hrană, îmbrăcăminte și locuință suficiente, precum și la o îmbunătățire continuă a condițiilor sale de existență". La nivel național, statele au receptat spiritul reglementărilor internaționale privind satisfacerea aspirației omului la standarde decente, dezirabile de viață materială și spirituală și au inclus, mai ales în legislația specială, dispoziții referitoare la asigurarea unui nivel de trai pe cât posibil îndestulător.

Constituția a consacrat în art. 47 un drept fundamental al omului și nu o aspirație **15**
social-umană, ale cărei rădăcini coboară adânc în istoria civilizației umane[1]. Este adevărat că alin. (2) al art. 47 face referire la drepturi concrete, dar acestea se topesc într-un drept-sinteză legat indisolubil de esența socială a ființei umane, care va urmări întotdeauna asigurarea unor condiții satisfăcătoare de adăpost, hrană, îmbrăcăminte și a unui status material și spiritual corespunzător specificului civilizației în care trăiește. Concret, este vorba de dreptul la pensie, dreptul la concediu de maternitate plătit, dreptul la asistență medicală în unitățile sanitare de stat, dreptul la ajutor de șomaj și la alte forme de asigurări sociale publice sau private. Legea nr. 429/2003 pentru revizuirea Constituției a completat alin. (2) al art. 43 cu un text nou, potrivit căruia, prin lege pot fi stabilite și alte măsuri de asistență socială, la care cetățenii pot să aibă acces. Cât privește termenul de lege folosit în finalul art. 47 alin. (2), acesta se referă la lege ca act al Parlamentului sau la ordonanță, inclusiv, la ordonanță de urgență. După cum se poate observa, a fost voința Adunării Constituante derivate ca Parlamentul și Guvernul să aibă o dezlegare constituțională pentru a completa în interesul cetățeanului, conținutul dreptului la un nivel de trai decent. În ceea ce ne privește, considerăm că prin lege specială pot fi prevăzute nu numai măsuri de asistență socială, ci și drepturi pozitive ca atare[2].

§3. Raportul între dezvoltarea economică a statului și măsurile de protecție socială

Este firesc să existe o legătură de determinare între nivelul de dezvoltare a unei **16**
țări și politica acesteia de asigurare a unui nivel de trai decent pentru proprii cetățeni.

[1] Art. 47 din Constituția Moldovei consacră Dreptul la asistență și protecție socială și are următorul cuprins: „ (1) Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.

(2) Cetățenii au dreptul la asigurare în caz de: șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări independente de voința lor".

[2] A se vedea Legea asistenței sociale nr. 905/2011.

Angajamentele asumate de stat în această materie exprimă, fără doar și poate, o voință politică, dar realizarea acesteia prin măsuri concrete ține de forța economică a statului respectiv. În acest domeniu și, în general, în materia politicilor sociale, legătura între politic și economic este foarte strânsă, motiv pentru care raporturile majorității parlamentare cu opoziția se consumă de multe ori nu prin negocieri și compromisuri finalizate cu măsuri în beneficiul persoanelor defavorizate, ci prin polemici și retorică parlamentară.

§4. Dreptul la securitate socială

17 Dintre definițiile date noțiunii de securitate socială o preferăm pe cea dată de Biroul Internațional al Muncii, potrivit căreia, securitatea socială este protecția pe care societatea o acordă membrilor săi printr-un ansamblu de dispoziții publice împotriva mizeriei economice și sociale care îi amenință în caz de pierdere sau reducere importantă a câștigurilor datorită bolii, maternității, accidentului de muncă, șomajului, invalidității, bătrâneții sau decesului, precum și acordarea de îngrijiri medicale și de alocații familiilor cu copii[1]. Semantic, termenul de securitate socială se înrudește cu noțiunea de protecție socială, aceasta fiind un ansamblu de măsuri aplicate de stat pentru asigurarea securității sociale. Doctrina națională în materie nu uită să evoce Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 102/1952 privind normele minime de securitate socială, care a reușit să reunească într-un document unic toate ramurile securității sociale[2]. În doctrina de specialitate s-a menționat că securitatea socială presupune asigurarea unui venit decent persoanelor care nu pot să supraviețuiască, să-și satisfacă nevoile sociale prin muncă, și reprezintă ansamblul mecanismelor colective de impozitare și transfer cu scopul de a proteja indivizii împotriva riscurilor sociale, boală, invaliditate, șomaj, venituri sub nivelul minim, deces, permițând adaptarea la evoluțiile economice și sociale și favorizând astfel coeziunea socială și dinamismul economic, buna funcționare a pieței muncii[3].

18 Cât privește conținutul termenului de securitate socială, în sensul art. 47 din Constituție, avem în vedere, în primul rând, drepturile enunțate în alin. (2) al articolului respectiv. Acestea sunt circumscrise termenului *de asigurări sociale,* indiferent de natura publică sau privată a acestora. Izvorul formal al acestora este legea, în înțelesul ei de act normativ adoptat de Parlament sau prin delegare legislativă ori constituțională, de către Guvern. Atât Parlamentul cât și Guvernul, au o împuternicire constituțională de a constitui un sistem de asigurări sociale cât de larg îngăduie bugetul de stat și cel al asigurărilor sociale de stat. În același timp, statul român îngăduie manifestarea, în acest domeniu, și a inițiativei private, care poate să dezvolte un sistem propriu de asigurări sociale private. În afară de sistemul de asigurări sociale publice sau private, textul revizuit al art. 47 alin. (2) din Constituție prevede dreptul cetățenilor de a beneficia și de măsuri de asistență socială, al căror regim juridic este stabilit prin voința legislativă a Parlamentului sau a Guvernului împuternicit de forul legislativ sau chiar de Constituție.

---

[1] A se vedea *S. Ghimpu, A. Țiclea, C. Tufan*, Dreptul securității sociale, Ed. All Beck, București, 1998, p. 2.

[2] Idem, p. 6.

[3] *Cl.-A. Moarcăș Costea*, Dreptul securității sociale, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 2.

Art. 48. Familia

(1) Familia se întemeiază pe căsătoria liber consimţită între soţi, pe egalitatea acestora şi pe dreptul şi îndatorirea părinţilor de a asigura creşterea, educaţia şi instruirea copiilor.

(2) Condiţiile de încheiere, de desfacere şi de nulitate a căsătoriei se stabilesc prin lege. Căsătoria religioasă poate fi celebrată numai după căsătoria civilă.

(3) Copiii din afara căsătoriei sunt egali în faţa legii cu cei din căsătorie.

Lucrări de referinţă: *M. Avram*, Drept civil. Familia, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013, p. 6; *A. Bacaci, V.C. Dumitrache, C.C. Hageanu*, Dreptul familiei, ed. a VII-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012, p. 20; *A. Bacaci, C. Hageanu, V. Dumitrache,* Dreptul familiei; Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012, p. 20; *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010, p. 920, 1868; *I.P. Filipescu, A.I. Filipescu*, Tratat de dreptul familiei, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2006, p. 20; *E. Florian*, Dreptul familiei, ed. a IV-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2011, p. 8-11; *D. Lupaşcu, C.M. Crăciunescu*, Dreptul familiei în noul Cod civil, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, p. 13-15; *C Hamangiu, I. Rosetti-Bălănescu, Al. Băicoianu*, Tratat de drept civil român, vol. 1, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 30; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 484, 488; *M. Tomescu*, Dreptul familiei. Protecţia copilului, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 25; *L. Macarovschi, O.M. Vişan*, Protecţia internaţională a drepturilor civile şi politice, Ed. Sitech, Craiova, 2014, p. 14.

Studii de specialitate: *T. Bodoaşcă*, Examen critic în legătură cu egalitatea în faţa legii a copiilor din afara căsătoriei cu cei din căsătorie, în Dreptul nr. 9/2015; *T. Bodoaşcă*, Contribuţii la critica unor opinii referitoare la regimul juridic al datoriilor comune ale soţilor, în Dreptul nr. 5/2009; *I. Imbriescu*, Reflecţii în legătură cu folosirea eronată a unor termeni din sfera Dreptului familiei, în Dreptul nr. 8/2005; *V. Vedinaş*, Valori deontologice în viaţa publică, în Revista de Drept Public nr. 2/2005.

Corelaţii legislative: Codul civil, republicat (M.Of. nr. 505 din 15 iulie 2011); Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil; Legea nr. 119/1996 cu privire la actele de stare civilă (M.Of. nr. 282 din noiembrie 1996), republicată (M.Of. nr. 743 din 2 noiembrie 2009); Legea nr. 272/2004 privind protecţia şi promovarea drepturilor copilului, republicată (M.Of. nr. 159 din 5 martie 2014); Legea nr. 273/2004 privind regimul juridic al adopţiei, republicată (M.Of. nr. 259 din 19 aprilie 2012); art. 16 din Declaraţia Universală a Drepturilor Omului; Convenţia privind consimţământul la căsătorie, vârsta minimă la căsătorie şi înregistrarea căsătoriilor, adoptată de Adunarea Generală a Organizaţiei Naţiunilor Unite la 10 decembrie 1962, ratificată de România prin Legea nr. 116/1992 (M.Of. nr. 330 din decembrie 1992); Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, elaborată în cadrul Consiliului Europei, ratificată de România prin Legea nr. 30/1994 (M.Of. nr. 135 din 31 mai 1994) intrată în vigoare pentru România la 20 iunie 1994; art. 16 din Carta socială europeană revizuită, ratificată de România prin Legea nr. 74/1999 (M.Of. nr. 193 din 4 mai 1999); Convenţia europeană din 15 octombrie 1975 asupra statutului juridic al copiilor născuţi în afara căsătoriei, ratificată de România prin Legea nr. 101/1992 (M.Of. nr. 243 din 30 septembrie 1992).

Comentariu

Sumar

§1. Consideraţii prealabile. Fundamentul reglementării 576
§2. Principiul căsătoriei liber consimţite între soţi 577
§3. Principiul egalităţii soţilor 580
§4. Drepturile şi îndatoririle părinteşti 580
§5. Principiul egalităţii copiilor din căsătorie, din afara căsătoriei sau adoptaţi 582

§1. Considerații prealabile. Fundamentul reglementării

1.1. Reglementări internaționale

1 Declarația universală a drepturilor omului, în art. 16 dispune că: „1. Începând de la vârsta căsătoriei, bărbatul și femeia, fără nicio restricție în privința rasei, cetățeniei sau religiei, au dreptul să se căsătorească și să întemeieze o familie. Ei au drepturi egale la încheierea căsătoriei, în decursul căsătoriei și la desfacerea ei. 2. Căsătoria nu poate fi încheiată decât cu consimțământul[1] liber și deplin al viitorilor soți. 3. Familia este elementul natural și fundamental al societății și are dreptul la ocrotire din parte societății și a statului".

2 Pactul ONU cu privire la drepturile civile și politice[2] reiterează aceleași idei exprimate în Declarația Universală a Drepturilor Omului, referindu-se, în esență, la faptul că familia se întemeiază pe căsătoria liber consimțită dintre bărbat și femeie, fără discriminări și începând cu vârsta minimă legală (art. 22 parag. 2).

3 Convenția americană a drepturilor omului[3] preia aceeași idee conform căreia familia este elementul natural și fundamental al societății și se întemeiază pe căsătoria dintre bărbat și femeie. În plus, această convenție dispune obligația ca viitorii soți să îndeplinească cerințele prevăzute de legea națională, cu condiția ca acestea să nu contravină reglementărilor internaționale în materie (art. 17).

4 Carta africană a drepturilor omului și popoarelor[4] dispune aceleași principii ca și cele enunțate în documentele ONU, accentuând rolul statului în protecția familiei și în special, în protecția copiilor (art. 18).

5 Convenția europeană a drepturilor omului[5] prevede că, bărbatul și femeia se pot căsători și pot să-și întemeieze o familie, începând cu vârsta stabilită de lege și în conformitate cu cerințele legislației naționale (art. 12).

6 Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene stabilește dreptul oricărei persoane de a se căsători și de a-și întemeia o familie (art. 9). Se observă că în text nu se mai precizează faptul că „bărbatul și femeia au dreptul de a se căsători", așa cum apare acesta în celelalte documente citate anterior, ceea ce înseamnă că nu mai este menționată diferența de sex ca o condiție la încheierea căsătoriei. Prin urmare, legiuitorul european admite, de principiu, că familiile pot fi întemeiate și pe căsătoriile între persoane de același sex.

7 De asemenea, textul citat consacră nu unul, ci două drepturi distincte și anume: dreptul de a se căsători și dreptul de a întemeia o familie. Prin urmare, aceste două drepturi nu sunt condiționate între ele, fiind posibil ca familia să fie întemeiată și pe simple legături de fapt, pe uniunea consensuală, cuplul procreând în cadrul acestei conviețuiri de fapt[6].

---

[1] Declarația Universală a Drepturilor Omului a fost adoptată de Adunarea Generală a ONU la 10 decembrie 1948.

[2] Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice a fost adoptat de Adunarea Generală a ONU în 1966, a intrat în vigoare în 1976, iar România l-a ratificat în 1974.

[3] Convenția americană a drepturilor omului a fost adoptată la data de 22.11.1969 la San Jose (Costa Rica),

[4] Carta africană a drepturilor omului a fost adoptată în cadrul Organizației Unității Africane (OUA) la Nairobi (Kenia), la 26.06.1981 și a intrat în vigoare la 02.10.1986.

[5] Convenția europeană a drepturilor omului a fost adoptată în cadrul Consiliului Europei, în 1950 și a intrat în vigoare în 1953, iar România a aderat la aceasta în 1994

[6] *M. Avram*, Drept civil. Familia, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 6.

1.2. Reglementări interne

Art. 26 alin. (1) din *Constituţia României* stipulează protecţia dreptului la viaţă intimă, privată şi familială. Formularea textului constituţional este în concordanţă cu concepţia legiuitorului european, care consacră în art. 8 al Convenţiei europene a drepturilor omului, acelaşi drept - abordat separat de dreptul la căsătorie, prevăzut în art. 12 al Convenţiei. Rezultă că, legiuitorul constituant a separat, în spirit european prevederile art. 26, de cele ale art. 48 din Constituţie, reglementând distinct relaţiile de familie, în considerarea faptului că noţiunea de „familie" este mai complexă, aceasta întemeindu-se pe instituţia căsătoriei şi pe legătura dintre părinţi şi copii[1]. 8

Art. 266-404 C.civ. reglementează relaţiile de căsătorie, inclusiv efectele personale şi patrimoniale ale acesteia, precum şi efectele desfacerii căsătoriei, atât între soţi, cât şi faţă de copiii lor minori. Căsătoria cu element de extraneitate este reglementată în art. 2585-2602 C.civ. 9

Art. 405-482 C.civ. reglementează raporturile de rudenie, în special filiaţia. Dispoziţiile Codului civil sunt completate cu cele ale Legii nr. 273/2004 privind regimul juridic al adopţiei[2], precum şi cu dispoziţiile art. 2603-2610 C.civ. referitoare la filiaţia cu element de extraneitate. 10

Art. 483-512 C.civ. reglementează raporturile referitoare la exercitarea autorităţii părinteşti, completându-se cu dispoziţiile Legii nr. 272/2004 privind drepturile copilului. În ceea ce priveşte instituţia ocrotirii părinteşti cu element de extraneitate, se aplică dispoziţiile art. 2611 C.civ., care fac trimitere la legea aplicabilă potrivit Convenţiei privind competenţa, legea aplicabilă, recunoaşterea, executarea şi cooperarea în materia răspunderii părinteşti şi măsurile privind protecţia copiilor, adoptată la Haga la 19.10.1996, ratificată de România prin Legea nr. 36/2007. 11

Legea nr. 119/1996 privind actele de stare civilă[3] consacră, între altele, dispoziţii referitoare la condiţiile de formă şi procedura încheierii căsătoriei. 12

§2. Principiul căsătoriei liber consimţite între soţi

Art. 48 alin. (1) din Constituţie precizează că: „Familia se întemeiază pe căsătoria liber consimţită între soţi, pe egalitatea acestora şi pe dreptul şi îndatorirea părinţilor de a asigura creşterea, educarea şi instruirea copiilor". 13

Textul constituţional este preluat în întregime de art. 258 alin. (1) din Codul civil, legiuitorul reiterând aceleaşi principii referitoare, în primul rând, la faptul că familia se fundamentează numai pe instituţia căsătoriei şi nu pe alte forme de convieţuire socială[4]. 14

---

[1] *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 484.

[2] Legea nr. 273/2004 a fost republicată cu modificări şi completări (M.Of. nr. 259 din 19 aprilie 2012).

[3] Republicată în M.Of. nr. 743 din 2 noiembrie 2009, modificată prin Legea nr. 71/2011.

[4] Din acest punct de vedere, legiuitorul face distincţia între familia în sens sociologic – ce se poate întemeia pe uniuni consensuale, şi cea în sens juridic – ce se poate întemeia numai pe instituţia căsătoriei; această diferenţă de tratament juridic reiese şi din dispoziţiile art. 277 alin. 3 C.civ., ce stipulează că parteneriatele civile ale cetăţenilor români sau străini nu sunt recunoscute în România.

15 În al doilea rând, căsătoria presupune exprimarea de către soți a unui consimțământ liber și neviciat, cu ocazia încheierii acesteia. Libertatea exprimării consimțământului este consacrată și prin dispozițiile art. 259 alin. (1) C.civ., care definește căsătoria ca fiind uniunea liber consimțită dintre un bărbat și o femeie, cerință de altfel enunțată și de art. 271 C.civ., care prevede ca primă condiție de fond la încheierea căsătoriei, exprimarea unui consimțământ personal și liber de către soți. În esență, dreptul oricărei persoane de a se căsători în mod liber, înseamnă că voința concordantă a viitorilor soți constituie singurul factor subiectiv relevant și necesar la încheierea căsătoriei[1]. Dacă viitorii soți au împlinit vârsta de 18 ani, nu mai prezintă relevanță acordul sau, eventual opoziția părinților sau a altor persoane la încheierea căsătoriei.

16 Într-un sens mai larg, caracterul liber consimțit al căsătoriei presupune și faptul că nu există nici privilegii și nici discriminări de natură socială, rasială, etnică, religioasă în exercitarea dreptului de a se căsători și de a întemeia o familie.

17 Dreptul la căsătorie nu poate fi refuzat cu titlu de sancțiune niciunei persoane – nici măcar celor private de libertate[2].

18 În jurisprudența recentă a CEDO[3], unele persoane private de libertate au invocat faptul că autoritățile naționale nu le-au permis încheierea căsătoriei, în considerarea faptului că nu-și pot întemeia o familie, fiind în detenție; CEDO a decis că o persoană aflată în detenție continuă să beneficieze de drepturile și libertățile fundamentale, iar orice limitare a acestora ar trebui să fie *„temeinic justificată de către autorități"*. Instanța europeană a invocat și dispozițiile art. 3 din Recomandarea Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei din 11.01.2006, conform căreia *„restrângerea drepturilor persoanelor aflate în detenție va trebui redusă la minimum necesar și proporțională cu scopul legitim pentru care aceasta a fost impusă"*. În concluzie, chiar și persoanele aflate în detenție se pot căsători.

19 Însă dreptul la căsătorie nu are caracter absolut, legea stabilind limitele exercitării acestuia prin reglementarea condițiilor de fond și de formă ale încheierii acesteia. De asemenea, căsătoria între anumite categorii de persoane poate fi prohibită din rațiuni superioare ale legiuitorului[4] – este cazul unor persoane deja căsătorite (art. 273 C.civ.), al rudelor în linie dreaptă și în linie colaterală până la al patrulea grad, inclusiv, (art. 274 C.civ.), respectiv al alienatului și debilului mintal (art. 276 C.civ.).

20 Pentru a garanta **principiul libertății căsătoriei.** condițiile de încheiere, de desfacere și de nulitate a căsătoriei se stabilesc prin lege.

21 În reglementarea dată de Codul civil, **condițiile** la încheierea căsătoriei sunt:

22 - vârsta matrimonială, care este de optsprezece ani pentru ambii soți, conform art. 272 C.civ. (deși, pentru motive temeinice, minorul care a împlinit vârsta de șaisprezece ani se poate căsători dacă îndeplinește niște condiții speciale care să justifice acordarea unei dispense de vârstă – acordul părinților sau al tutorelui, avizul medical special care să

---

[1] *E. Florian*, Dreptul familiei, ed. a IV-a, Ed. C.H. Beck, București, 2011, p. 8.

[2] *C. Bîrsan*, Convenția Europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 920.

[3] Cauza *Frasik c. Polonia* (5 ianuarie 2010) și *Jaremovicz c. Polonia* (5 ianuarie 2010), citate de *C. Bîrsan*, op. cit., p. 920-921.

[4] *E. Florian*, op. cit., p. 9.

ateste că minorul are vârsta nubilă, precum şi autorizaţia instanţei de tutelă, în măsură să se asigure că încheierea căsătoriei este în concordanţă cu interesele acestuia)[1]. Sancţiunea lipsei încuviinţărilor cerute pentru căsătoria minorilor este nulitatea relativă a căsătoriei, iar acţiunea în anularea căsătoriei poate fi cerută numai de către persoana sau instituţia a cărei încuviinţare era necesară [art. 297 alin. (2) C.civ.].

- diferenţa de sex între viitorii soţi este o condiţie ce rezultă din interpretarea art. 271 C.civ., iar nerespectarea acesteia determină sancţiunea nulităţii absolute a căsătoriei [art. 293 alin. (1)]. O problemă distinctă este aceea a dreptului la căsătorie al transsexualilor operaţi, CEDO pronunţându-se în sensul dreptului acestora la autodeterminare prin schimbarea juridică a sexului şi, prin urmare, a dreptului lor de a se căsători şi de a-şi întemeia o familie[2]). 23

- exprimarea unui consimţământ liber şi neviciat, cu discernământ, iar neîndeplinirea acestor cerinţe determină anulabilitatea căsătoriei (art. 299 C.civ.). De asemenea, deoarece căsătoria este un act de stare civilă strict personal este necesară prezenţa personală a viitorilor soţi la locul încheierii căsătoriei [art. 287 alin. (2) C.civ.]. 24

În privinţa eventualei existenţe a unui viciu de consimţământ, sancţiunea aplicabilă este nulitatea relativă a căsătoriei, iar acţiunea în anulare poate fi introdusă de soţul interesat în termen de 6 luni de la data încetării violenţei sau a descoperirii erorii sau a dolului [art. 301 alin. (3)]. Totuşi, cauza de nulitate se acoperă dacă soţii au convieţuit 6 luni de la data descoperirii respectivului viciu de consimţământ [art. 303 alin. (2)]. Rezultă că legiuitorul a intenţionat să stabilească într-un termen scurt situaţia juridică a căsătoriei, prevăzând şi confirmarea tacită a anulabilităţii acesteia, prin faptul convieţuirii soţilor, conştienţi de existenţa respectivei cauze de nulitate. 25

- comunicarea reciprocă a stării de sănătate a viitorilor soţi, care are ca scop informarea fiecăruia dintre viitori soţi cu privire la starea sănătăţii celuilalt, astfel încât consimţământul la căsătorie să fie exprimat în cunoştinţă de cauză. În ceea ce priveşte aptitudinea fizică a fiecărui soţ cu privire la asumarea obligaţiilor rezultând din căsătorie, consimţământul la căsătorie trebuie să aibă la bază relaţii de ordin personal, de afecţiune şi de încredere între viitorii soţi[3]). Această condiţie de fond la încheierea căsătoriei, trebuie coroborată cu îndatorirea soţilor de a se *sprijini moral reciproc*, conform art. 309 alin. (1) C.civ., dar şi cu îndatorirea de a se *sprijini material reciproc*, ce rezultă din dispoziţiile art. 325 alin. (1) C.civ. 26

Deci, având în vedere existenţa acestor îndatoriri legale, fiecare dintre soţi trebuie să cunoască starea de sănătate a celuilalt, pentru a le îndeplini în cele mai bune condiţii. 27

---

[1] *L. Macarovschi*, Dreptul familiei în reglementarea Codului civil, Ed. Sitech, Craiova, 2015, p. 14.

[2] Cauza *Goodwin c. Marii Britanii*, CEHR,11 iulie 2002, cu comentarii de *C. Bîrsan*, op. cit., p. 909. Art. 44 lit. i) din Legea 119/1996, republicată, precizează că în actele de stare civilă se pot înscrie menţiuni privitoare la modificările intervenite în starea civilă a persoanei, printre alte situaţii, atunci când a avut loc o schimbare de sex, după rămânerea definită a hotărârii judecătoreşti ce a autorizat-o.

[3] *A. Bacaci, C. Hageanu, V. Dumitrache*, Dreptul familiei, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012, p. 20.

§3. Principiul egalității soților

28 Principiul egalității în drepturi și obligații a soților atât la încheierea căsătoriei, cât și pe parcursul sau la desfacerea acesteia nu este decât o aplicație particulară a principiului deplinei egalități între bărbat și femeie în toate domeniile vieții sociale[1].

29 De altfel, consacrarea acestui principiu rezultă și din documentele internaționale anterior menționate, mai ales în Declarația universală a drepturilor omului (art. 16 pct. 1), Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (art. 23), Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (art. 3), Protocolul nr. 7 adițional la Convenția europeană a drepturilor omului (art. 5), Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (capitolul 3 denumit „Egalitatea").

30 Reglementarea anterioară a Codului familiei conținea unele dispoziții discriminatorii referitoare la vârsta la care soții puteau încheia căsătoria – femeia de la vârsta de 16 ani (chiar de la 15 ani, dacă obținea o dispensă de vârstă), iar bărbatul de la vârsta de 18 ani fără posibilitatea de a-i fi acordată o astfel de dispensă[2].

31 Consecințele deplinei egalități între soți sunt multiple și exprimate ferm în Codul civil – de la consacrarea principiului independenței patrimoniale a soților (art. 317) și până la independența lor, care presupune că un soț nu are dreptul de a cenzura corespondența, relațiile sociale sau alegerea profesiei celuilalt soț (art. 310).

32 Corolarul egalității între soți este autonomia acestora ce se reflectă nu numai în afirmarea acestei independențe personale și patrimoniale,[3] dar și în celelalte aspecte ce se referă la relațiile dintre aceștia și copiii lor. Un alt exemplu de independență patrimonială îl constituie dreptul lor de a dispune liber de veniturile din muncă, chiar în regimul comunității legale, dreptul de a încheia intre ei, dar și cu terții acte juridice, dreptul de a constitui singuri depozite bancare și de a face operațiuni în legătură cu acestea [art. 317 alin. (2) C.civ.].

§4. Drepturile și îndatoririle părintești

33 Principiul ce consacră dreptul și îndatorirea părinților de a-i crește, educa și instrui pe copii prevăzut de art. 48 alin. (1) din Constituție este reluat de Codul civil în art. 258 alin. (1), care se referă la „dreptul și îndatorirea părinților de a asigura creșterea și educarea copiilor lor", observându-se nuanțe diferite de abordare – legiuitorul a renunțat la cuvântul *„instruire"*, care în context a fost inclus în noțiunea de *„educare"*[4].

34 Definind conținutul autorității părintești, art. 487 C.civ. prezintă detaliat care sunt drepturile și îndatoririle părintești, inclusiv îndatorirea lor de a se îngriji de „educația, învățătura și pregătirea profesională a copiilor lor"; coroborând cu art. 488 C.civ., părinții au obligația de a coopera și cu *„persoanele fizice și persoanele juridice cu atribuții în domeniul îngrijirii, educării și formării profesionale a copilului"*[5].

---

[1] *E. Florian*, op. cit., p. 9.

[2] *I. Muraru*, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 488.

[3] *E. Florian*, op. cit., p. 10.

[4] *D. Lupașcu, C.-M. Crăciunescu*, Dreptul familiei în noul Cod civil, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 14.

[5] *D. Lupașcu, C.M. Crăciunescu*, op. cit., p. 15.

Pornind de la norma cadru asigurată de art. 487 C.civ., următoarele articole, respectiv de 488-499, detaliază dreptul părinţilor de a ţine copilul, de a-i da întreţinere, de a-l îndruma şi supraveghea, de a-i administra bunurile, de a-l reprezenta în actele juridice civile, respectiv de a i le încuviinţa, în cazul celor cu capacitate restrânsă de exerciţiu. 35

În privinţa raporturilor juridice dintre părinţi şi copii, Curtea europeană a drepturilor omului a decis că noţiunea de *„familie"* nu se bazează numai pe raporturile de căsătorie, ci poate îngloba şi alte legături *de facto*, atunci când părţile coabitează în afara căsătoriei, iar un copil născut dintr-o astfel de relaţie beneficiază din plin de această familie; mai mult, Curtea a decis că s-a format între părinţi şi copii o legătură constitutivă a vieţii de familie, chiar dacă părinţii nu mai coabitau la data naşterii lor sau relaţia dintre ei luase sfârşit. CEDO a statuat că autorităţile naţionale au obligaţia pozitivă de a adopta măsuri legislative prin care să se asigure că realitatea biologică şi socială a unor legături dintre un bărbat şi copilul care pretinde că este al său, să prevaleze asupra unor prezumţii legale ale căror efecte sunt contrarii atât faptelor stabilite cu certitudine, cât şi voinţei tuturor persoanelor implicate[1]. 36

Instanţa europeană a statuat că legăturile personale dintre copii şi părinţii lor reprezintă un element fundamental al vieţii de familie, chiar dacă relaţia dintre părinţi s-a rupt, iar legăturile biologice dintre părinţi şi copiii născuţi în afara căsătoriei trebuie să fie consolidate de existenţa unor raporturi concrete între aceştia. Pentru asigurarea securităţii raporturilor juridice şi de familie, un stat este îndreptăţit să legitimeze prezumţia relativă conform căreia soţul mamei este tatăl copilului, adică prezumţia de paternitate. Astfel, apare justificată soluţia instanţelor interne de a da prioritate intereselor copilului şi ale familiei în care trăieşte, decât celor ale bărbatului care ar dori să stabilească legătura sa biologică cu acel copil. Totodată, dreptul intern trebuie să confere şi tatălui biologic posibilitatea de a putea răsturna prezumţia de paternitate, restabilind realitatea biologică, pe calea unei acţiuni în tăgada paternităţii[2]. 37

În concordanţă cu prevederile art. 16 parag. 1 din Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, care proclamă deplina egalitate a soţilor atât la încheierea căsătoriei, pe parcursul ei, dar şi la desfacerea acesteia, art. 5 al Protocolului nr. 7[3] adiţional la Convenţia europeană a drepturilor omului, consacră „un adevărat drept subiectiv la egalitatea în drepturi şi responsabilităţi civile ale soţilor, atât în raporturile dintre ei, cât şi în raporturile între ei şi copiii lor"[4]. 38

---

[1] În cauza citată, reclamanţii erau în imposibilitatea de a stabili legătura de filiaţie între tatăl biologic şi copilul născut de concubina sa, deoarece naşterea s-a produs în perioada despărţirii în fapt a mamei căsătorite, de soţul ei, de care apoi a divorţat, iar acesta a dispărut fără a putea fi găsit. În dreptul olandez de la acea dată, numai soţul mamei putea introduce acţiune în tăgada paternităţii, ceea ce a determinat crearea situaţiei puse în discuţia instanţei europene. Ca urmare a mai multor condamnări la CEDO având acelaşi obiect, art. 1999 şi 1200 din Codul civil olandez au fost modificate, în sensul că în prezent, acţiunea în tăgada paternităţii copilului din căsătorie poate fi introdusă şi de către mamă, precum şi de către copil, în anumite condiţii. Comentariile aparţin lui *C. Bîrsan*, op. cit., p. 647.

[2] CEDO, *Nyland c. Finlandei*, din 29 iunie 1999, Recueil 1999-VI, p. 395.

[3] Protocolul nr. 7 a fost adoptat la Strasbourg, la 22 noiembrie 1984 şi a intrat în vigoare în 1988.

[4] *C. Bîrsan*, op. cit., p. 1868.

39 În consecință, revine autorităților naționale ale statelor părți la Protocol, obligația de a reglementa raporturile dintre părinți și copii, în cadrul căsătoriei, dar și în afara ei, în așa fel încât să respecte principiul ocrotirii interesului superior al copilului.

§5. Principiul egalității copiilor din căsătorie, din afara căsătoriei sau adoptați.

40 Principiul constituțional afirmat în art. 48 alin. (3), a fost reiterat în dispozițiile art. 260 din Codul civil denumit *„egalitatea în drepturi a copiilor"*, care proclamă această egalitate între copii, fie că sunt din căsătorie, din afara căsătoriei sau adoptați. În privința situației legale a copilului, art. 448 C.civ., statuează egalitatea între copilul din căsătorie cu cea a copilului din afara căsătoriei, iar dispozițiile art. 471 integrează și situația juridică a copilului adoptat, precizând că adoptatorul are față de adoptat aceleași drepturi și îndatoriri ca și cele față de copilul firesc, și, în mod reciproc, adoptatul are față de adoptator, drepturile pe care le are orice persoană față de părinții săi firești. Legiuitorul a prevăzut și situația nou consacrată de codul civil a copiilor născuți prin reproducere asistată medical cu terț donator, stipulând în art. 446, că tatăl are aceleași drepturi și obligații față de copilul născut prin reproducere asistată medical cu terț donator, ca și față de un copil născut prin concepțiune naturală.

41 Statutul civil al copilului, fie dacă este dobândit prin naștere, fie dacă este ulterior modificat nu poate fi criteriu de distincție între categoriile de copii, în sensul de a li se aplica un tratament juridic diferențiat[1)].

42 Egalitatea de statut între copii presupune ca filiația să fi fost anterior stabilită potrivit legii; astfel, dacă în cazul filiației față de mamă modurile de stabilire a legăturii de descendență sunt aceleași, indiferent dacă sunt din căsătorie sau din afara căsătoriei, în cazul filiației față de tată, aceasta se stabilește diferit, în funcție de starea civilă a mamei la momentul nașterii sau cel puțin, al concepțiunii copilului. În cazul în care este vorba despre un copil născut sau conceput în timpul căsătoriei, paternitatea se stabilește prin aplicarea prezumției de paternitate, iar în cazul copilului din afara căsătoriei, pe calea recunoașterii sau a acțiunii în justiție pentru stabilirea paternității din afara căsătoriei. Această distincție de ordin practic nu constituie un atentat la principiul egalității în drepturi a copiilor[2)].

43 Principiul egalității între copii trebuie să fie coroborat și cu cel al respectării interesului superior al copilului, iar orice măsură referitoare la copil trebuie să se circumscrie acestei cerințe, conform art. 263 alin. (1) C.civ.[3)] Respectarea principiului interesului superior al copilului este opozabilă atât autorităților competente, cât și părinților.

44 Acest principiu are un câmp de aplicare extins, ce vizează măsurile referitoare la copil, reglementările în domeniul drepturilor copilului, drepturile și obligațiile persoanelor care se ocupă de copil, precum și deciziile adoptate de instituțiile competente în acest domeniu[4)]. Ocrotirea principiului interesului superior al copilului nu înseamnă totuși, nesocotirea intereselor părinților pentru că într-o familie acestea trebuie să fie concordante, pentru a exista o armonie, o soluționare amiabilă a eventualelor conflicte.

[1)] *E. Florian*, op. cit., p. 10.

[2)] Idem, p. 11.

[3)] Art. 263 alin. (5) C.civ. definește noțiunea de „copil" ca fiind persoana care nu a împlinit 18 ani și nici nu a dobândit deplina capacitate de exercițiu, în condițiile legii.

[4)] *D. Lupașcu, C.M. Crăciunescu*, op. cit., p. 13.

Art. 49. Protecţia copiilor şi a tinerilor

(1) Copiii şi tinerii se bucură de un regim special de protecţie şi de asistenţă în realizarea drepturilor lor.

(2) Statul acordă alocaţii pentru copii şi ajutoare pentru îngrijirea copilului bolnav ori cu handicap. Alte forme de protecţie socială a copiilor şi a tinerilor se stabilesc prin lege.

(3) Exploatarea minorilor, folosirea lor în activităţi care le-ar dăuna sănătăţii, moralităţii sau care le-ar pune în primejdie viaţa ori dezvoltarea normală sunt interzise.

(4) Minorii sub vârsta de 15 ani nu pot fi angajaţi ca salariaţi.

(5) Autorităţile publice au obligaţia să contribuie la asigurarea condiţiilor pentru participarea liberă a tinerilor la viaţa politică, socială, economică, culturală şi sportivă a ţării.

Lucrări de referinţă: *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010, p. 73, 647, 1760, 1765; *I. Diaconu*, Drepturile omului în dreptul internaţional contemporan, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010, p. 187; *J.F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 106, 598; *L. Macarovschi, O.M. Vişan*, Protecţia internaţională a drepturilor civile şi politice, Ed. Sitech, Craiova, 2014, p. 88, 89, 90, 92; *M. Tomescu*, Dreptul familiei. Protecţia copilului, Ed. All Beck, 2005, p. 60; *M. Tomescu*, Dreptul familiei. Protecţia copilului, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 60.

Studii de specialitate: *T. Bodoaşcă*, Examen critic în legătură cu egalitatea în faţa legii a copiilor din afara căsătoriei cu cei din căsătorie, în Dreptul nr. 9/2015; *T. Bodoaşcă*, Contribuţii la critica unor opinii referitoare la regimul juridic al datoriilor comune ale soţilor, în Dreptul nr. 5/2009; *I. Imbriescu*, Reflecţii în legătură cu folosirea eronată a unor termeni din sfera Dreptului familiei, în Dreptul nr. 8/2005; *V. Vedinaş*, Valori deontologice în viaţa publică, în Revista de Drept Public nr. 2/2005.

Corelaţii legislative: Codul civil, republicat (M.Of. nr. 505 din 15 iulie 2011); Legea nr. 119/1996 cu privire la actele de stare civilă, republicată (M.Of. nr. 743 din 2 noiembrie 2009); Legea nr. 272/2004 privind protecţia şi promovarea drepturilor copilului, republicată (M.Of. nr. 159 din 5 martie 2014); Legea nr. 273/2004 privind regimul juridic al adopţiei, republicată cu modificări (M.Of. nr. 259 din 19 aprilie 2012); Legea pentru prevenirea şi combaterea violenţei în familie nr. 217/ 2003; Declaraţia Universală a Drepturilor Omului; Convenţia ONU cu privire la drepturile copilului, adoptată în 1989 şi ratificată de România în prin Legea nr. 18 din 28 septembrie 1990; Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, elaborată în cadrul Consiliului Europei, ratificată de România prin Legea nr. 30/1994 (M.Of. nr. 135 din 31 mai 1994) intrată în vigoare pentru România la 20 iunie 1994; Carta socială europeană revizuită, ratificată de România prin Legea nr. 74/1999 (M.Of. nr. 193 din 4 mai 1999); Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice, adoptat de ONU adoptat la 16 decembrie 1966, şi intrat în vigoare la 23 martie 1976 ratificat de România la 31 octombrie 1974; Convenţia europeană din 15 octombrie 1975 asupra statutului juridic al copiilor născuţi în afara căsătoriei, ratificată de România prin Legea nr. 101/1992 (M.Of. nr. 243 din 30 septembrie 1992); Convenţia de la Haga privind protecţia drepturilor copilului şi cooperării în materia adopţiei internaţionale, adoptată în cadrul Consiliului Europei în 1993 şi ratificată de România prin Legea nr. 84/1994 (M.Of. nr. 298 din 21 octombrie 1994); Convenţia ONU cu privire la drepturile copilului adoptată de Adunarea Generală a ONU la 20 noiembrie 1989 şi ratificată de România în 1990; Convenţia are şi un Protocol facultativ referitor la implicarea copiilor în conflictele armate, precum şi un al doilea Protocol facultativ la Convenţie, referitor la protecţia copiilor împotriva vânzării acestora, a prostituării lor şi a pornografiei infantile; Recomandarea nr. 29/1972 a Comitetului Miniştrilor al Consiliului Europei referitoare la reducerea vârstei de dobândire a deplinei capacităţi de exerciţiu, de la 21 de ani, la 18 ani; Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene reglementează în art. 24 *„Drepturile copilului”*, iar în art. 32 *„Interzicerea muncii copiilor şi protecţia tinerilor în muncă”*.

Comentariu

Sumar

§1. Protecția drepturilor copiilor și tinerilor 584
§2. Protecția specială a copiilor bolnavi sau cu dizabilități 590
§3. Interdicția exploatării minorilor, a folosirii lor în activități care le-ar dăuna sănătății, moralității sau care le-ar pune în primejdie normala dezvoltare 591
§4. Obligația autorităților publice de contribui la asigurarea condițiilor pentru participarea tinerilor la viața politică, socială, economică, culturală și sportivă a țării 593

§1. Protecția drepturilor copiilor și tinerilor

1 Legiuitorul constituant a enunțat principiul potrivit căruia copiii și tinerii beneficiază de un regim special de protecție și asistență. Adunarea Constituantă nu avea cum să enumere și drepturile care sunt sub incidența art. 49 alin. (1) din Legea fundamentală. Regimul juridic de protecție și asistență socială de care beneficiază copiii și tinerii nu a fost conturat explicit de dispozițiile acestui text, iar Adunarea Constituantă a lăsat la latitudinea legiuitorului să stabilească prin legi speciale drepturile de care beneficiază aceste categorii de persoane. Referitor la drepturile care au vocația de a fi protejate de art. 49 alin. (1) din Constituție, trebuie să fie realizată conexiunea cu art. 20 alin. (1), potrivit căruia dispozițiile constituționale referitoare la drepturile și libertățile cetățenilor sunt interpretate în concordanță cu dispozițiile Declarației Universale a Drepturilor Omului, cu pactele internaționale și cu celelalte tratate la care România este parte. De aceea, comentariul art. 49 alin. (1) din Constituție își propune să prezinte drepturile copiilor și ale tinerilor, astfel cum sunt consacrate în documentele internaționale în materie, precum și în legislația națională.

2 ***A. Conținutul juridic al drepturilor copilului conform documentelor internaționale[1]:***

3 ***a) Dreptul copiilor la supraviețuire și dezvoltare;*** art. 6 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, prevede că nicio sentință de condamnare la moarte nu poate fi pronunțată împotriva unei persoane care nu a împlinit 18 ani și nici împotriva femeilor însărcinate.

4 În legătură cu *momentul* protejării dreptului la viață, și anume *dacă este cel al nașterii sau cel al concepției*, în jurisprudența CEDO s-a statuat că un copil care urmează să se nască nu poate fi considerat persoană, deoarece este limitat prin dreptul la viață și la sănătate al mamei sale[2]. Rezultă că, în conformitate cu art. 2 al Convenției europene a

[1] *L. Macarovschi, O.M. Vișan*, Protecția internațională a drepturilor civile și politice, Ed. Sitech, Craiova, p. 90.

[2] *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului, Ed. C.H. Beck, București, p. 73; unele instanțe din Franța (Curtea de Casație franceză, decizie din 17.11.2000), au statuat că se poate vorbi despre un prejudiciu al copilului, rezultat din naștere acestuia cu un handicap, din cauza unei greșeli grave a medicului mamei sale; dacă medicul nu ar fi greșit, prin faptul că nu a anunțat-o pe mama copilului despre riscul de a naște un copil cu handicap, din cauza rubeolei contactate în timpul sarcinii, copilul respectiv nu s-ar fi născut, pentru că mama sa ar fi solicitat întreruperea sarcinii. – speță citată în *O. Ungureanu, C. Jugastru*, Drept civil. Persoanele, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 67. Ulterior, legiuitorul francez a intervenit pentru a pune capăt jurisprudenței denumită *Perruche*, în sensul că, actualmente, nimeni nu se poate prevala de un prejudiciu prin simplul

drepturilor omului, copilul are protejat dreptul la viaţă din momentul naşterii sale, atunci când devine *persoană* din punct de vedere juridic.

b) Dreptul la nume, la domiciliu şi la cetăţenie, ca parte a identităţii sale juridice. 5
Imediat după naşterea copilului, acesta are dreptul de a i se declara naşterea şi de a i se întocmi certificatul de naştere, în care să figureze, între altele, numele şi prenumele acestuia; de asemenea, copilul are dreptul de a dobândi cetăţenia părinţilor sau, dacă este născut din părinţi apatrizi, dobândeşte cetăţenia statului unde s-a născut; în mod similar, în cazul copilului găsit, aceste dobândeşte cetăţenia statului unde a fost găsit, până la identificarea părinţilor săi.

c) Dreptul copilului de locui împreună cu părinţii săi, iar dacă este separat de aceştia, dreptul de a avea legături personale cu părinţii săi. 6
Copilul nu poate fi privat de dreptul de a avea legături personale cu părinţii săi, decât în situaţii extreme, care sunt justificate de existenţa unui pericol pentru existenţa sau normala dezvoltare a copilului.

În jurisprudenţa europeană, s-a considerat că legăturile personale dintre copil şi părinţii 7
săi reprezintă un element fundamental al vieţii de familie, care este protejat de art. 8 din CEDO; mai mult, copilul are dreptul de a avea legături şi cu rudele apropiate, cum ar fi, cu bunicii săi[1)].

d) Dreptul la educaţie (conform art. 10 al Convenţiei ONU asupra drepturilor copilului), 8
care presupune accesul la învăţământul primar obligatoriu şi gratuit, asigurarea accesului în condiţii de egalitate la învăţământul superior.

Art. 26 parag. 1 din Declaraţia Universală a Drepturilor Omului dispune că *„orice* 9
persoană are dreptul la educaţie", enumerându-se în continuare scopurile educaţiei, iar art. 2 al Protocolului nr. 1 adiţional la CEDO se referă la *„dreptul la instruire"*, de care poate beneficia orice persoană, indiferent de vârstă. O componentă a acestui drept o constituie dreptul la educaţie al oricărui copil care, în concepţia legiuitorului european poate fi rezumat în următoarele:

- statele părţi la acest protocol au *obligaţia negativă de a nu împiedica accesul liber şi nediscriminatoriu al tuturor copiilor la toate formele de învăţământ existente;*

- statele părţi au *obligaţia pozitivă de a organiza un învăţământ primar şi gimnazial obligatoriu;* în aceste sens, prezintă o deosebită importanţă înscrierea în sistem a tuturor copiilor de vârstă şcolară, mai ales a celor aparţinând unor minorităţi[2)];

- statele au *obligaţia pozitivă să asigure accesul egal şi nediscriminatoriu al cetăţenilor lor la formele de învăţământ superior, să reglementeze standardele de calitate în învăţământul public şi privat, dar fără a avea obligaţia de a subvenţiona învăţământul privat;*

- *obligaţia de a asigura respectarea dreptului la instruire în privinţa copiilor cu dizabilităţi,* conturându-se tendinţa la nivel european de a-i educa împreună cu adolescenţii şi copii normali de vârsta lor, în măsura posibilului[3)];

---

fapt al naşterii sale. *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 106.

[1)] CEDO, cauza *Elsholz c. Germaniei*, din 13 iulie 2000 în *C. Bîrsan*, op. cit., p. 647.

[2)] CEDO, cauza *Sampanis c. Greciei*, 5 mai 2008 în *C. Bîrsan*, op. cit., p. 1760.

[3)] Într-o cauză, CEDO a considerat că plasarea copiilor romi în şcoli destinate copiilor ce sufereau de un handicap mintal, a căror programă de învăţământ era de nivel inferior faţă de cel al

- *obligația de a asigura dreptul părinților de a-i educa pe copiii lor conform convingerilor lor religioase și filosofice,* acesta fiind un atribut al autorității părintești; dacă părintele respectiv a fost decăzut din drepturile părintești sau dacă acel copil a fost adoptat, atunci el pierde dreptul de a pretinde educarea copilului conform propriilor sale convingeri religioase și filosofice.

10 ***e) Dreptul copilului de a beneficia de ocrotire părintească prin instituția adopției, atunci când este lipsit de ocrotirea propriilor săi părinți.***

11 Convenția de la Haga asupra protecției drepturilor copilului și cooperării în materia adopției internaționale[1], consacră principiul *subsidiarității* adopției internaționale față de cea internă. Convenția ONU asupra drepturilor copilului (1989) consacră principiul protecției copilului lipsit de mediul familial, prin *forme de îngrijire alternativă*, după cum ar fi plasamentul familial sau adopția; adopția în străinătate se acceptă doar în situațiile în care copilul nu poate fi plasat într-o familie adoptivă în țara de origine și doar dacă în această țară străină există garanții și standarde echivalente celor ale adopției naționale[2].

12 ***f) Dreptul copilului de a fi ascultat și de a-i fi luate în considerare opiniile.***

13 Copilul care este capabil să-și formeze propriile puncte de vedere, în funcție de vârstă și de gradul de maturitate, are dreptul de a-și exprima liber opiniile cu privire la toate problemele care îl privesc; de asemenea, copilul va fi ascultat în orice procedură judiciară sau administrativă care-l afectează, direct sau printr-un reprezentant adecvat.

14 ***g) Dreptul copilului de a fi protejat împotriva exploatării prin muncă*** – Carta socială europeană prevede în art. 7, că statele părți se angajează să fixeze în legislația internă vârsta minimă de angajare la 15 ani și să interzică angajarea copiilor care sunt încă supuși instrucției obligatorii, angajarea în munci care îi privează de beneficiul deplin al acestei instrucții. De asemenea, Carta garantează salarizarea echitabilă pentru tinerii lucrători și ucenici, o formare profesională pe durata timpului normal de lucru, trei săptămâni de concedii anuale plătite, interdicția muncilor de noapte și un control medical periodic[3].

15 ***B. Conținutul juridic al drepturilor copilului conform reglementărilor naționale[4]***

16 România a ratificat principalele documente internaționale în domeniul protecției drepturilor copilului, așa cum am arătat în precedenta subsecțiune, adaptându-și ulterior legislația internă în mod corespunzător. În prezent, sediul materiei în domeniul protecției drepturilor copilului îl reprezintă *Codul civil* și *Legea nr. 272/2004, republicată și modificată prin Legea nr. 257/2013*[5].

17 Din această perspectivă sunt relevante prevederile art. 49 alin. (1) din Constituție.

școlilor obișnuite, a făcut ca ei să primească o educație de natură să le accentueze dificultățile de adaptare în școlile „normale", ale populației majoritare – deci, acestor copii li s-a încălcat nu numai dreptul la educație dar și dreptul de a nu fi discriminați, CEDO, *D.H. c. Cehiei,* din 13 noiembrie 2007, în *C. Bîrsan*, op. cit., p. 1765.

[1] Convenția a fost încheiată la Haga la 29 mai 1993, în vigoare de la 21.10.1994, iar România a ratificat-o prin Legea nr. 84/1994 (M.Of. nr. 298 din 21 octombrie 1994).

[2] *I. Diaconu*, Drepturile omului în dreptul internațional contemporan, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 187.

[3] *J.F. Renucci*, op. cit., p. 598.

[4] *L. Macarovschi, O.M. Vișan, op. cit.*, p. 88.

[5] Legea nr. 257/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 272/2004 (M.Of. nr. 607 din 30 septembrie 2013).

*a) **Dreptul copilului la stabilirea și păstrarea identității sale (art. 8 din Legea nr. 272/2004),*** prin înregistrarea lui imediat după naștere, pe baza certificatului medical constatator al nașterii, (ce se întocmește în 24 de ore după naștere). Părinții aleg numele copilului, iar acest are dreptul de a-și păstra cetățenia, numele și relațiile de familie, în condițiile legii. 18

*b) **Dreptul copilului de a locui împreună cu părinții săi, iar dacă este separat de aceștia are dreptul de a avea relații personale cu ei, cu rude din familia extinsă, precum și cu alte persoane față de care a dezvoltat legături de atașament (art. 14 din Legea nr. 272/2004).*** Prin excepție, copilul nu poate avea aceste legături, dacă instanța competentă decide că sunt dăunătoare pentru dezvoltarea copilului și pentru interesele acestuia. 19

Aceste standarde de protecție sunt reiterate în art. 262 C.civ., în care se precizează că un copil nu poate fi separat de părinții săi, fără încuviințarea acestora, iar dacă este separat de ei sau de unul dintre părinți, copilul are *dreptul de a păstra relații personale* cu acesta (cu excepția situației în care astfel de relații ar fi dăunătoare interesului superior al copilului). Prin *relații personale cu copilul*, înțelegem dreptul de vizită, dreptul la corespondență, dreptul și îndatorirea părintelui de a se interesa de situația școlară a copilului sau de starea lui de sănătate. Dacă respectivul copil locuiește separat de unul dintre părinți sau de amândoi părinții, atunci modul în care se realizează legăturile personale cu minorul se stabilește de comun acord între părinți, iar dacă acest lucru nu se poate realiza, instanța de judecată este cea care hotărăște un program de vizită, în funcție de interesul superior al copilului. 20

Dreptul copilului de a avea relații personale cu părinții săi, trebuie să fie corelat cu dreptul și îndatorirea părinților de a-l crește și educa pe copil, care nu s-ar putea realiza în absența unor asemenea legături (conform art. 261 C.civ.). Mai mult, ambii părinți răspund pentru creșterea copiilor lor minori (art. 483 C.civ.). 21

Rezultă că, astfel de legături personale strânse dintre copil și părinții săi, constituie *fundamentul răspunderii juridice a părinților* pentru neîndeplinirea îndatoririi lor de a-i crește și de a-i educa. Această îndatorire a ambilor părinți se menține și în cazul *divorțului părinților* copilului, deoarece art. 397 C.civ. precizează că autoritatea părintească se exercită în comun, în afara cazurilor când instanța hotărăște altfel, pentru motive întemeiate; deci, în principiu, chiar și părinții divorțați sau necăsătoriți care nu locuiesc împreună, dar exercită în comun autoritatea părintească, au dreptul și îndatorirea de a-l crește pe copil, ceea ce implică legături personale strânse cu copilul. 22

Dacă autoritatea părintească se exercită în comun, așa cum se întâmplă în majoritatea cazurilor, ambii părinți răspund pentru fapta prejudiciabilă a copilului minor, cu excepția situației în care dovedesc că fapta prejudiciabilă a copilului este urmarea unei alte cauze decât modul în care și-au exercitat îndatoririle ce decurg din exercițiul autorității părintești [art. 1372 alin. (3) C.civ.][1]. 23

[1] Deoarece, de principiu, autoritatea părintească se exercită *în comun*, conform art. 397 C.civ., legiuitorul român a pus capăt controverselor care existau în doctrină și în practica instanțelor, în legătură cu răspunderea civilă delictuală a părintelui căruia i-a fost încredințat copilul la desfacerea căsătoriei pentru fapta prejudiciabilă a acestuia, celălalt părinte fiind exonerat de răspundere, în sensul că, dacă autoritatea părinților se exercită astfel, atunci și răspunderea pentru prejudiciile cauzate de către minor este tot comună.

24 *c) Dreptul copilului la educație (art. 498 C.civ.)* Copilul are dreptul la învățământ elementar și gimnazial, obligatoriu și gratuit, precum și acces în condiții de egalitate, la învățământul superior.

25 Elementul de noutate introdus de Codul civil constă în faptul că se dă posibilitatea copilului care a împlinit vârsta de 14 ani să ceară părinților săi să își schimbe felul învățăturii sau al pregătirii profesionale și, respectiv, locuința necesară desăvârșirii studiilor, iar în caz de neînțelegere cu părinții, va decide instanța de tutelă, pe baza raportului de anchetă psihosocială, cu ascultarea obligatorie a copilului.

26 Rezultă că, în viziunea noului Cod civil, legiuitorul a acordat o mai mare independență copilului care a împlinit 14 ani, de a decide singur în privința studiilor, dar și a locuinței necesare desăvârșirii acestora, deci a unei *reședințe personale* care ar putea să difere de locuința copilului minor, care după cum se știe, este de obicei, la părinții săi.

27 Dreptul la educație este garantat și prin mijloacele specifice dreptului penal, deoarece art. 380 din noul Cod penal[1)] incriminează *„Împiedicarea accesului la învățământul general obligatoriu"*, ca fiind fapta prin care părintele sau cel căruia i-a fost încredințat un minor îl retrage sau îl împiedică prin orice mijloace să urmeze cursurile învățământului general obligatoriu, în mod nejustificat, iar această faptă nu se pedepsește dacă părintele sau persoana respectivă asigură reluarea frecventării cursurilor de către minor, până la rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare; din interpretarea textului de lege se observă că această faptă trebuie să fie săvârșită cu intenție pentru a fi considerată ca fiind o infracțiune.

28 ***d) Dreptul copilului la libera exprimare, ce implică și dreptul său de a primi informații potrivite cu vârsta sa și gradul său de maturitate;*** copilul capabil de discernământ are dreptul de a-și exprima opinia.

29 Astfel, în *orice procedură judiciară și administrativă* care îl privește este obligatorie *ascultarea copilului* care a împlinit vârsta de 10 ani; chiar și în cazul copilului care nu a împlinit vârsta de 10 ani, acesta poate fi ascultat, dacă autoritatea competentă consideră că este necesar pentru soluționarea cauzei (art. 24 din Legea 272/2004). Art. 264 C.civ. reiterează obligativitatea ascultării copilului care a împlinit vârsta de 10 ani, în orice procedură judiciară și administrativă ce îl privește. De exemplu, un copil care a împlinit 10 ani trebuie să-și exprime opinia în legătură cu părintele cu care va locui *după divorțul părinților săi*, fie că este vorba despre divorțul notarial sau despre cel judiciar, iar *adopția* presupune în mod obligatoriu, consimțământul copilului care urmează să fie adoptat, dacă a împlinit 10 ani.

30 ***e) Dreptul copilului la libertatea de gândire, de conștiință și de religie (art. 25 din Legea nr. 272/2004).*** Părinții îl îndrumă pe copil în alegerea unei religii, fără a-l putea obliga să adere la o religie sau un cult religios [art. 491 alin. (1) C.civ.].

31 Copilul care a împlinit vârsta de 14 ani poate să-și aleagă *singur* religia [art. 491 alin. (2) C.civ.]. Se observă că prin această nouă reglementare, Codul civil a abrogat implicit, prevederile art. 25 alin. (2) ale Legii nr. 272/2004, care stabileau că numai copilul care a împlinit vârsta de 16 ani poate să-și aleagă singur religia. Rezultă că, noile prevederi legale sunt concordante cu celelalte dispoziții ale Codului civil, conform cărora copilul care a

---

[1)] Codul penal a fost adoptat prin Legea nr. 286/2009, pus în aplicare prin Legea nr. 187/2012, intrând în vigoare la 1 februarie 2014.

împlinit 14 ani decide singur în privinţa schimbării pregătirii şcolare sau profesionale, în privinţa religiei sale, a reşedinţei necesare desăvârşirii studiilor.

f) Dreptul copilului de a avea relaţii sociale. Părinţii sau tutorii copilului nu pot 32
împiedica *corespondenţa şi legăturile personale* ale acestuia, dacă a împlinit vârsta de 14 ani, decât pentru motive temeinice; neînţelegerile dintre ei se soluţionează de către instanţa de tutelă, cu ascultarea copilului, conform art. 494 C.civ. Rezultă că, legiuitorul consideră că minorul de 14 ani este, în principiu, suficient de matur ca să decidă *singur* în privinţa prietenilor, a anturajului, a întâlnirilor, a corespondenţei de orice fel, inclusiv electronice.

g) Dreptul copilului la protejarea imaginii sale publice şi a vieţii sale intime (art. 22 33
din Legea nr. 272/2004) presupune participarea lui la dezbateri publice în cadrul unor programe audiovizuale, numai cu acordul reprezentantului legal, până la împlinirea vârstei de 14 ani. Din formularea textului se înţelege, pe cale de consecinţă, că minorul care a împlinit vârsta de 14 ani decide singur dacă participă la astfel de dezbateri publice.

h) Dreptul copilului la respectarea personalităţii sale (art. 28 din Legea nr. 272/2004) 34
presupune interzicerea oricăror *pedepse fizice sau tratamente umilitoare sau degradante*, prin care să se aducă atingere dezvoltării sale fizice sau psihice; în aceste sens, art. 489 C.civ. prevede că măsurile disciplinare luate de către părinţi sau de către alte persoane care au calitatea de reprezentanţi sau de ocrotitori legali, trebuie să respecte demnitatea copilului, fiind interzise *măsurile sau pedepsele fizice* de natură să afecteze dezvoltarea fizică, psihică sau emoţională a copilului

În acest sens, *Legea nr. 25/2012 privind modificarea şi completarea Legii nr. 217/2003* 35
pentru prevenirea şi combaterea violenţei în familie, prevede în art. 2, *formele de violenţă în familie*, plecând de la cea verbală şi până la cea economică şi spirituală. *Scopul* acestei legi este acela de a-i proteja pe membrii de familie, mai ales pe copii, de aceste forme de violenţă, inclusiv prin *ordinele de protecţie* emise de către instanţă, dar şi prin crearea unei *infrastructuri* prin care victimele violenţei să poată fi apărate în caz de nevoie, prin adăpostirea lor în *unităţile pentru prevenirea şi combaterea violenţei în familie (centrele de primire a acestora)*.

i) Principiul separaţiei patrimoniale dintre părinţi şi copii (art. 500 C.civ.) a fost 36
consacrat expres în noul Cod civil şi se referă la faptul că părintele nu are nici un drept asupra bunurilor copilului şi nici copilul asupra bunurilor părinţilor săi, în afară de dreptul la întreţinere şi de cel la moştenire. În acest context, amintim şi dispoziţiile art. 42 C.civ., referitoare la regimul unor acte juridice încheiate de către minor singur, cu încuviinţarea părintelui sau a tutorelui, acte privind munca, îndeletnicirile artistice şi sportive; minorul exercită singur drepturile şi execută singur obligaţiile izvorâte din astfel de acte şi poate dispune singur de veniturile dobândite în acest fel.

Rezultă, din coroborarea art. 500 şi art. 42 C.civ., că *minorul care încheie singur*, 37
în condiţiile prevăzute de lege, acte juridice privind munca, îndeletnicirile artistice sau sportive, *dispune singur* de veniturile astfel dobândite, ceea ce înseamnă că *reprezentantul legal al minorului nu poate încheia acte de dispoziţie în numele copilului, ce au ca obiect veniturile dobândite de el din aceste activităţi* (în acest sens, art. 43 alin. (2) C.civ., precizează că reprezentantul legal al incapabilului încheie acte juridice în numele lui, dar cu excepţia situaţiei prevăzute la art. 42 alin. (1) C.civ., adică cea referitoare la munca, îndeletnicirile artistice sau sportive ale minorului).

38 *j) Dreptul și îndatorirea părinților de a-l crește și educa pe copil (art. 261 C.civ.)* Deoarece părinții au îndatorirea de a-l crește și educa pe copil, atunci ei *răspund juridic* pentru neîndeplinirea acestei obligații (art. 483 C.civ.)

39 În caz de divorț, autoritatea părintească se exercită în comun, în afara situațiilor când instanța de tutelă hotărăște altfel, pentru motive întemeiate (art. 379 coroborat cu art. 398 C.civ.). Deci, dacă autoritatea părintească se exercită în comun, atunci *amândoi părinții răspund* pentru fapta prejudiciabilă a copilului lor minor, în condițiile prevăzute de art. 1372 alin. (3) C.civ. (părinții *nu răspund* civilmente delictual numai dacă dovedesc că fapta copilului este *urmarea unei alte cauze* decât modul în care și-au îndeplinit îndatoririle decurgând din exercițiul autorității părintești)[1].

40 *k) Dreptul copilului de a adresa plângeri la autoritățile competente, dacă îi sunt încălcate drepturile [art. 29 alin. (1) din Legea 272/2004]-* de aceea copilul trebuie să fie informat despre drepturile sale, astfel încât să poată să-și exercite acest drept de petiționare în cunoștință de cauză.

§2. Protecția specială a copilului bolnav sau cu dizabilități

41 În deplină concordanță cu textul constituțional, Legea nr. 272/2004, republicată cu modificări și completări,[2] prevede în articolele de la 46-50, dispoziții speciale referitoare la drepturile de care beneficiază copiii bolnavi, respectiv cei cu dizabilități.

42 În privința *copilului bolnav*, legiuitorul consacră pe de o parte *drepturile copilului* și, pe de altă parte *obligațiile pozitive* ce le revin autorităților statului pentru a asigura copilului *„cea mai bună stare de sănătate pe care o poate atinge și dreptul de a beneficia de serviciile medicale și de recuperare necesare pentru asigurarea realizării efective a acestuia"*, conform art. 46 alin. (1) din lege.

43 Pentru protecția drepturilor copilului bolnav sunt reglementate două categorii de obligații corelative: în primul rând, *obligația părinților* de a solicita asistență medicală pentru a asigura copilului cea mai bună stare de sănătate pe care o poate atinge și pentru a preveni situațiile care pun în pericol viața, creșterea și dezvoltarea copilului [art. 46 alin. (4) din lege] și, în al doilea rând, *obligația medicului, a personalului medical în general, dar și a autorităților competente* de a efectua atât actele medicale necesare salvării vieții copilului, (chiar și fără acordul părinților sau al altui reprezentant legal al acestuia), cât și de a efectua vizite periodice din partea personalului medical de specialitate la domiciliul gravidelor sau al copilului în vârstă de până la un an [art. 46 alin. (4), (5) și (6) din lege]. În afara acestor obligații specifice, părinților sau, după caz, altor reprezentanți legali le revine obligația de a asigura copilului cele mai bune condiții pentru a crește și a se dezvolta într-un mediu de viață sănătos.

44 În *privința copiilor cu dizabilități*, art. 49 din lege precizează dreptul lor la îngrijire specială, dreptul la educație, recuperare, compensare, reabilitare și integrare adaptat nevoilor sale, astfel încât să-și dezvolte personalitatea. Copilul cu dizabilități are drepturi ce trebuie să fie corelate în special cu obligațiile pe care le au autoritățile publice pentru a

[1] *L. Macarovschi, O.M. Vișan*, op. cit., p. 92.

[2] Legea nr. 272/2004 a fost republicată în temeiul art. V din Legea nr. 257/2013 (M.Of. nr. 607 din 30 septembrie 2013).

asigura îngrijirea specială a acestuia, constând în ajutorul dat părinţilor sau reprezentantului său legal pentru facilitarea accesului la educaţie, formare profesională, servicii medicale, recuperare în vederea ocupării unui loc de muncă, precum şi la orice activitate de natură să-i permită deplina integrare socială. De asemenea, organele de specialitate ale administraţiei publice centrale şi locale au atât *obligaţia de a iniţia programe* pentru integrarea copiilor cu handicap, cât şi *obligaţia de a le asigura resursele materiale* pentru această integrare, în condiţii care să le garanteze demnitatea, să le favorizeze autonomia şi participarea activă la viaţa comunităţii [art. 49 alin. (5) din lege].

Copilul cu dizabilităţi beneficiază şi de asistenţă medicală gratuită, inclusiv medicamente 45
gratuite, atât pentru tratamentul ambulatoriu, cât şi în caz de spitalizare, dar şi părinţii sau alţi reprezentanţi legali au obligaţia de a respecta serviciile prevăzute în planul de recuperare pentru acest copil, încadrat în grad de handicap [art. 50 alin. (2) din lege].

§3. Interdicţia exploatării minorilor, a folosirii lor în activităţi care le-ar dăuna sănătăţii, moralităţii sau care le-ar pune în primejdie normala dezvoltare

Principiul constituţional al interdicţiei exploatării minorilor este transpus, în primul 46
rând, în dispoziţiile Codului penal, care consacră capitolul VII denumit *„Traficul şi exploatarea persoanelor vulnerabile"*, incriminând în infracţiunea de *trafic de minori*, în cadrul art. 211 ce constă în recrutarea, transportarea, transferarea, adăpostirea sau primirea unui minor, în scopul exploatării acestuia, iar împrejurarea că a existat consimţământul victimei nu constituie o cauză justificativă, deci nu-l exonerează de răspundere pe făptuitor.

În concordanţă cu textul art. 211 C.pen., legiuitorul penal a fost preocupat şi de protejarea 47
minorilor faţă de fenomenul obligării la *practicarea prostituţiei,* aceasta fiind definită ca o activitate de întreţinere de acte sexuale cu diferite persoane, în scopul obţinerii de foloase patrimoniale pentru sine sau pentru altul [art. 213 alin. (4) C.pen.]. Comentând art. 213 C.pen., denumit *„Proxenetismul"*, constatăm că dacă obligarea la practicarea prostituţiei este săvârşită faţă de un minor, atunci limitele speciale ale pedepsei se majorează cu jumătate [art. 213 alin. (3) C.pen]; deci, se poate constata preocuparea legiuitorului de a-l proteja pe minor împotriva fenomenului prostituţiei prin introducerea unei circumstanţe agravante în ceea ce-l priveşte pe acesta, mai ales că o asemenea infracţiune este extrem de nocivă pentru dezvoltarea fizică şi psihică ulterioară a copilului.

Un alt fenomen extrem de dăunător dezvoltării normale a copilului îl reprezintă 48
exploatarea acestuia prin *cerşetorie* această infracţiune fiind definită ca o faptă prin care o persoană determină un minor sau o persoană cu dizabilităţi, să apeleze în mod repetat la mila publicului pentru a cere ajutor material sau pentru a beneficia de foloase patrimoniale de pe urma acestei activităţi; dacă fapta este săvârşită de către părinte, tutore, curator sau de către persoana ce are în grijă pe cel care cerşeşte (de exemplu un asistent maternal), aceasta constituie o *circumstanţă agravantă* [art. 214 alin. (2) C.pen.], deoarece chiar persoana care ar trebui să se ocupe de protecţia copilului, de creşterea sa, de dezvoltarea sa în cele mai bune condiţii este tocmai aceea care îl exploatează astfel. Mai mult, legiuitorul a prevăzut şi situaţia în care copilul este folosit de o persoană adultă care cerşeşte, deşi are capacitatea de a munci, în scopul de a obţine mila publicului în mod repetat, prin prezenţa respectivului minor (art. 215 C.pen. incriminează infracţiunea de *„Folosire a unui minor în scop de cerşetorie"*). Rezultă că legiuitorul penal a avut în vedere nu numai obligarea

minorului la cerșetorie, dar și prezența lui la practicarea cerșetoriei de către un adult, în scopul de a impresiona publicul, ambele fapte fiind de natură să atingă grav demnitatea, libertatea morală și dezvoltarea copilului.

49 Deci, *interdicția constituțională a exploatării minorilor*, consacrată de art. 49 alin. (3) și (4) din Legea fundamentală este asigurată prin dispozițiile de drept penal în materie, legiuitorul consacrându-le un o protecție separată acestora, prin integrarea lor la categoria persoanelor vulnerabile, mai expuse fenomenului exploatării.

50 *Interdicția angajării ca salariați a minorilor sub vârsta de 15 ani [art. 49 alin. (5) din Constituție].* În concordanță cu prevederile constituționale, art. 42 C.civ. se referă la faptul că minorul poate să încheie *acte juridice* privind munca, îndeletnicirile artistice sau sportive ori referitoare la profesia sa, cu încuviințarea părinților sau a tutorelui, precum și cu respectarea dispozițiilor legii speciale, dacă este cazul. Dar, în acest caz, minorul exercită singur drepturile și își execută obligațiile izvorâte din aceste acte și poate dispune singur de veniturile dobândite [art. 42 alin. (2) C.civ.].

51 Din interpretarea coroborată a celor două texte, rezultă că minorul nu se poate angaja ca *salariat* înainte de împlinirea vârstei de 15 ani, dar poate încheia unele *acte juridice privind munca, îndeletnicirile artistice sau sportive* chiar înainte de această vârstă, cu acordul reprezentantului legal, după cum poate dispune *singur* de veniturile astfel obținute. Deci, în această ipoteză stabilită în Codul civil nu este vorba despre venituri constante dobândite în calitate de salariat, ce a încheiat un contract de muncă, ci despre anumite activități ce pot fi remunerate, după cum ar fi concursurile sportive sau artistice, la care minorii participă, cu respectarea condițiilor legale.

52 De altfel, în concordanță cu dispozițiile art. 40 C.civ., pentru motive temeinice, instanța de tutelă poate recunoaște minorului care a împlinit vârsta de 16 ani, *capacitate de exercițiu anticipată*, cu ascultarea părinților sau a tutorelui, și, eventual, cu avizul consiliului de familie. Un asemenea motiv întemeiat pentru emanciparea minorului, ar putea fi tocmai calitatea sa de salariat, desigur dacă a împlinit vârsta de 16 ani, condiție prevăzută de art. 40 C.civ.

53 Principiul constituțional al protecției copilului împotriva exploatării economice este dezvoltat și în Legea nr. 272/2004, republicată cu modificări și completări,[1)] care consacră acestei probleme o întreagă secțiune denumită *„Protecția copilului împotriva exploatării economice"*, care în art. 91 alin. (1) consacră interdicția constrângerii copilului la efectuarea unei munci sau unei activități domestice ori în afara familiei, inclusiv în instituții de învățământ speciale, de reeducare sau chiar în domeniul cultural, artistic, sportiv sau publicitar, ce au un risc potențial de a-i compromite educația ori să-i dăuneze sănătății sau dezvoltării fizice sau mentale.

54 Mai mult, legiuitorul a prevăzut și situația în care reprezentantul legal al copilului ar utiliza o practică prin care l-ar da altor persoane în schimbul plății unor datorii, sau așteptând o recompensă ori cu scopul exploatării lui prin muncă – fapte interzise în mod expres de art. 91 alin. (2) din lege.

[1)] Republicată în temeiul art. V din Legea nr. 257/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată cu o nouă numerotare a textelor (M.Of. nr. 159 din 5 martie 2014).

Pentru a garanta respectarea acestor drepturi pe care le are copilul, pentru a-l proteja împotriva unor astfel de abuzuri săvârşite mai ales de reprezentantul legal al copilului, legea prevede *obligaţia pozitivă* a autorităţilor de a sesiza de îndată serviciul public de asistenţă socială dacă constată că acesta ar putea să desfăşoare munci cu nerespectarea legii [art. 91 alin. (3) din lege]. 55

În acest sens, unităţile de învăţământ ce constată situaţii în care copiii de vârstă şcolară se sustrag procesului de învăţământ desfăşurând munci fără respectarea condiţiilor legale, au obligaţia de a anunţa serviciul public de asistenţă socială, iar acesta, împreună cu inspectoratele şcolare şi cu celelalte instituţii publice competente trebuie să ia măsuri pentru reintegrarea şcolară a copilului. 56

În concluzie, principiul constituţional al protecţiei copilului împotriva exploatării economice se realizează prin garanţii legislative de drept penal, civil, administrativ ce conţin *obligaţii pozitive, de rezultat*, în special din partea autorităţilor publice competente care să identifice cazurile de abuzuri împotriva acestora şi să ia măsuri pentru înlăturarea lor şi sancţionarea persoanelor vinovate de exploatarea copiilor. 57

§4. Obligaţia autorităţilor publice de contribui la asigurarea condiţiilor pentru participarea tinerilor la viaţa politică, socială, economică, culturală şi sportivă a ţării

Concretizarea principiului constituţional al participării copiilor şi tinerilor la viaţa socială, sub toate aspectele sale o reprezintă şi stabilirea unei *Strategii naţionale în domeniul politicii de tineret* pentru perioada 2015-2020, în vigoare din data de 27.01.2015[1]. 58

Această Strategie naţională este în concordanţă cu *Cartea Albă privind tineretul* a Comisiei Europene,[2] Carte ce are ca scop intensificarea cooperării între ţările Uniunii Europene în problemele referitoare la tineret în următoarele domenii prioritare: 59

- introducerea unor noi modalităţi care să permită tinerilor să participe la viaţa publică, prin generalizarea consiliilor naţionale şi regionale de tineret;
- îmbunătăţirea informaţiilor privind chestiunile europene prin crearea unui portal internet şi a unui forum care să permită tinerilor să aibă acces la informaţii diverse;
- încurajarea muncii voluntare, în cadrul Serviciului european de voluntariat, dar şi la nivel naţional şi local;
- creşterea gradului de cunoaştere şi informare în privinţa chestiunilor legate de tineret, mai ales prin realizarea de conexiuni între munca de cercetare şi structurile existente la nivel european;
- încorporarea tinerilor în cadrul politicilor sectoriale ale Uniunii Europene.

Contextul adoptării Cărţii Albe privind tineretul a U.E., îl constituie articolul nr. 149 din Tratatul de instituire a Comunităţii Europene, în prezent art. 165 din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene, care se referă la necesitatea dezvoltării unor strategii privind tinerii, la nivel european, în domeniile educaţiei, ocupării forţei de muncă, formării 60

[1] Strategia naţională în domeniul politicii de tineret pentru 2015-2020 a Guvernului României.

[2] Cartea Albă privind tineretul a fost adoptată de către Comisia Europeană a Uniunii Europene, la 21 noiembrie 2001, cu denumirea *„Un nou elan pentru tineretul european"*, conform (*http://eur-lex.europa.eu*).

profesionale și tehnologiilor informației. Din această perspectivă, politica de tineret constituie o *politică transversală* ce trebuie să fie coordonată cu alte politici sectoriale, după cum ar fi ocuparea forței de muncă și integrarea socială, învățarea pe tot parcursul vieții, mobilitatea, lupta împotriva rasismului și a xenofobiei ș.a.

61 Pe de altă parte, Cartea pune bazele unui *mecanism de colaborare* între statele membre în domeniul politicilor pentru tineri, cele mai importante fiind: educația, ocuparea forței de muncă, incluziunea socială și sănătatea. La aceasta se adaugă și un nou document adoptat de Comisia Europeană în aprilie 2009, denumit *„O strategie a U.E. pentru tineret – Investiție și Capacitate. O metodă deschisă de coordonare reînnoită pentru adresarea provocărilor și oportunităților tinerilor"*. Acest document propune o strategie de colaborare în domeniul politicilor privind tineretul din statele părți, o atenția specială fiind acordată tinerilor cu mai puține oportunități.

62 În transpunerea acestor principii ale Uniunii Europene, dar și ale art. 49 alin. (5) din Constituție, România a elaborat strategia națională în domeniul politicii de tineret pentru perioada 2015-2020, un document structurat în cinci capitole, care prezintă mai întâi, situația tinerilor în România, în contextul tineretului european, iar apoi, în capitolul III, conturează principalele domenii de intervenție a statului – cultură și educație non-formală, sănătate, sport și recreere, muncă și antreprenoriat. În capitolul IV este dezvoltată contribuția strategiei naționale la incluziunea socială a tinerilor – identificând principalele domenii în care tinerii se confruntă cu *fenomenul excluziunii*, și anume, cea ocupațională, de educație formală și non-formală, de la sănătate, de la participare, și de la cultură.

63 Capitolul final este destinat mecanismelor de implementare a acestei strategii și elaborării de programe suport, obligației autorităților publice de informare a publicului și de dialog social.

64 În concluzie, România își coordonează politicile naționale cu cele ale Uniunii Europene, pentru reducerea factorilor de marginalizare și de excludere a tinerilor din viața socială, inclusiv prin optimizarea cadrului instituțional. Astfel, principiul constituțional al accesului tuturor tinerilor la *„viața cetății"*, ce implică așa cum am subliniat anterior, obligații pozitive din partea autorităților naționale pentru incluziunea acestora, fără discriminări, în spiritul art. 49 alin. (5) din Constituție, se armonizează cu preocupările Uniunii Europene în acest domeniu, ce se adresează copiilor și tinerilor.

Art. 50. Protecția persoanelor cu handicap

Persoanele cu handicap se bucură de protecție specială. Statul asigură realizarea unei politici naționale de egalitate a șanselor, de prevenire și de tratament ale handicapului, în vederea participării efective a persoanelor cu handicap în viața comunității, respectând drepturile și îndatoririle ce revin părinților și tutorilor.

Lucrări de referință: *Gh. Iancu*, Drept constituțional și instituții politice, ed. 3, C.H. Beck, București, 2014, p. 277-278; *L. Macarovschi, M.O. Vișan*, Protecția internațională a drepturilor civile și politice, Ed. Sitech, Craiova, 2014, p. 96-97; *N. Purdă, N. Diaconu*, Protecția juridică a drepturilor omului, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 132; *J.F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 614-615; *M. Tomescu*, Protecția persoanelor cu handicap, comentariul art. 50, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 503-504.

Corelaţii legislative: Legea nr. 448/2006 privind protecţia şi promovarea persoanelor cu handicap, republicată (M.Of. nr. 1 din 3 ianuarie 2008); Legea asistenţei sociale nr. 292/2011 (M.Of. nr. 905 din 20 decembrie 2011; Declaraţia ONU cu privire la drepturile persoanelor handicapate, adoptată de Adunarea Generală a ONU în anul 1975; Declaraţia ONU cu privire la drepturile persoanelor înapoiate mintal, adoptată de Adunarea Generală a ONU în anul 1971; Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, adoptată în anexa Tratatului de la Lisabona, în vigoare de la 01.12.2009, art. 26 denumit „Integrarea persoanelor handicapate"; Carta Socială Europeană, revizuită, adoptată în cadrul Consiliului Europei, la Strasbourg la 3 mai 1996, art. 15 denumit „Dreptul persoanelor handicapate la autonomie, la integrare socială şi la participare la viaţa comunităţii".

Comentariu

Sumar

§1. Consideraţii prealabile. Fundamentul reglementării 595
§2. Protecţia specială a persoanelor cu handicap 596

§1. Consideraţii prealabile. Fundamentul reglementării

Comunitatea internaţională a manifestat o atenţie deosebită pentru persoanele cu diverse dizabilităţi, în special pentru deficienţii mintal, având în vedere faptul că, din cauza stării lor de sănătate fizică şi psihică, au nevoie de o protecţie juridică specială. 1

Dintre preocupările ONU privind atenţia deosebită acordată acestor categorii de persoane, menţionăm, declararea anului *1981* drept *Anul Internaţional al Persoanelor Handicapate*, în cadrul căruia, au fost propuse realizarea următoarelor obiective[1]: 2

- sprijinirea persoanelor handicapate să se adapteze în mod corespunzător în societate;
- încurajarea iniţiativelor la nivel naţional şi internaţional privind asigurarea unui loc de muncă corespunzător persoanelor handicapate;
- integrarea persoanelor handicapate în proiecte de studii, cercetare sau proiecte culturale;
- informarea publicului asupra drepturilor persoanelor handicapate şi crearea unui curent de opinie favorabil acestora.

Dintre documentele internaţionale cu caracter specific adoptate în domeniu, menţionăm: 3

- *Declaraţia cu privire la drepturile persoanelor handicapate*, adoptată de AG-ONU la 9 decembrie 1975. Conform pct. 1 din Declaraţie, prin *„persoană handicapată"* se înţelege persoana incapabilă să-şi asigure singură, integral sau parţial, necesităţile unui individ normal sau ale unei vieţi sociale, ca urmare a unor deficienţe a capacităţilor ei fizice sau mintale.
- *Declaraţia cu privire la drepturile persoanelor înapoiate mintal*, adoptată de Adunarea Generală a ONU în 1971;

În afara acestor documente cu caracter special, drepturile persoanelor cu dizabilităţi sunt reglementate prin dispoziţii distincte cuprinse în instrumentele juridice care reglementează în ansamblu drepturile fundamentale ale omului, ca de exemplu: 4

- *Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene* reglementează în art. 26 *„Integrarea persoanelor handicapate"*, iar în art. 25 *„Drepturile persoanelor în vârstă"*; 5
- *Carta Socială Europeană* revizuită reglementează în art. 15 *„Dreptul persoanelor handicapate la autonomie, la integrare socială şi la participare în viaţa comunităţii"*. 6

[1] *N. Purdă, N. Diaconu*, Protecţia internaţională a drepturilor civile şi politice, Ed. Sitech, Craiova, 2014, p. 132.

7 Conform *Cartei Sociale Europene revizuite*[1] statele părți au obligația de a favoriza integrarea deplină, precum și participarea la viața socială a persoanelor handicapate, recurgându-se în special la ajutoare tehnice pentru a depăși obstacolele de comunicare și mobilitate, care să le permită accesul la transporturi, la locuință, precum și la activități culturale și la petrecerea timpului liber[2].

8 - *Convenția Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu dizabilități*, adoptată la 30 martie 2007 obligă statele părți să se asigure că persoanele cu handicap își pot exercita drepturile în condiții de egalitate, ceea ce implică acordarea unei protecții speciale. În mod corelativ, statului îi revin obligații referitoare la realizarea unei politic naționale de readaptare, de învățământ, de instruire și de integrare socială a persoanelor cu handicap, iar statul trebuie să asigure un număr suficient de facilități care trebuie dezvoltate prin lege[3].

9 În concluzie, statele părți sunt obligate să adopte și să dezvolte o politică coerentă pentru persoanele handicapate. Deci, autoritățile statale nu sunt ținute să recunoască doar *simpla posibilitate* de a adopta măsuri pozitive în beneficiul persoanelor cu dizabilități, ci sunt obligate să adopte astfel de măsuri în mod concret[4].

10 *Legislație internă:*

- Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap[5], care definește noțiunea de *„handicap"* și prevede principialele drepturi ale persoanelor cu handicap, precum și obligațiile autorităților cu atribuții în domeniu în vederea asigurării unei protecții reale a acestora;

- Legea nr. 292/2011 privind asistența socială[6] care reglementează sistemul național de asistență socială, definindu-l ca pe *„un ansamblu de instituții, măsuri și acțiuni prin care statul, reprezentat de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și de societatea civilă intervin pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea efectelor temporare ori permanente ale situațiilor care pot genera marginalizarea sau excluziunea socială a persoanei, familiei sau grupurilor ori comunităților"* [art. 1 alin. (1) din lege].

§2. Protecția specială a persoanelor cu handicap

11 Prin *„persoană cu handicap"* se înțelege acea persoană căreia, *„datorită unor afecțiuni fizice, mentale sau senzoriale, îi lipsesc abilitățile de a desfășura în mod normal activități cotidiene, necesitând măsuri de protecție în sprijinul integrării și incluziunii sociale"*, conform art. 2 alin. (1) din Legea nr. 448/2006.

---

[1] *Carta Socială Europeană* a fost revizuită în anul 1999, ca urmare a adoptării unui Protocol adițional la aceasta, în 1998.

[2] *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, p. 614.

[3] *Gh. Iancu*, Drept constituțional și instituții politice, ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 277-278.

[4] *J.F. Renucci*, op. cit., p. 615.

[5] Legea nr. 448/2006 a fost modificată și completată prin O.U.G. nr. 14/2007; Legea nr. 448/2006 are Norme metodologice de aplicare aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 268/2007 (M.Of. nr. 233 din 4 aprilie 2007). Legea nr. 448/2006 a fost republicată în M.Of. nr. 1 din 3 ianuarie 2008, modificată prin O.U.G. nr. 86/2008, prin O.U.G. nr. 40/2016 (M.Of. nr. 490 din 30 iunie 2016).

[6] Legea nr. 292/2011 (M.Of. nr. 905 din 20 decembrie 2011) a fost modificată prin O.G. nr. 30/2015 (M.Of. nr. 651 din 27 august 2015).

În doctrină[1] s-a încercat o definire a termenului de „handicap", prin raportarea la doi termeni: existenţa unei deficienţe fizice, mentale sau senzoriale, respectiv existenţa unor obstacole în participarea efectivă la viaţa socială în condiţii de egalitate cu celelalte persoane. Pentru că în viaţa cotidiană persoanele cu handicap nu se bucură de aceleaşi oportunităţi ca şi ceilalţi membri ai societăţii, având obstacole de natură psihologică, socială şi economică, statul trebuie să intervină prin realizarea unor măsuri de protecţie specială a acestora. 12

Legea asistenţei sociale nr. 292/2011 marchează o evoluţie în privinţa conceptului de *„handicap"*, înlocuindu-l cu cel de *„dizabilitate"*, definită ca fiind *„termenul generic pentru afectări, limitări ale activităţii şi restricţii în participare, în contextul interacţiunii dintre individul care are o problemă de sănătate şi factorii contextuali în care se regăseşte, respectiv factorii de mediu şi personali"*, conform art. 6 lit. h) din lege. Noţiunea de dizabilitate trebuie coroborată şi cu aceea de *deficienţă* care *„este consecinţa pierderii sau a unei anormalităţi a structurii corpului ori a unei funcţii fiziologice"*, conform art. 6 lit. g), precum şi cu aceea de *„invaliditate"*, ca fiind *„o noţiune medico-juridică ce exprimă statutul particular al unei persoane care are limitată capacitatea de muncă şi este asigurată în sistemul public de pensii şi care beneficiază de drepturi conform legii"*, conform art. 6 lit. r) din lege. 13

Concluzionând, noua reglementare este mult mai completă decât reglementarea anterioară în materie. 14

Această lege se adresează atât copiilor, cât şi adulţilor, cetăţeni români, străini sau apatrizi, dacă au domiciliul sau reşedinţa în România. 15

Principalele drepturi ale persoanelor cu handicap, astfel cum rezultă din conţinutul art. 6 din lege, se referă la: 16

- ocrotirea sănătăţii – prevenire, tratament şi recuperare;
- educaţie şi formare profesională;
- ocuparea şi adaptarea locului de muncă, orientare şi reconversie profesională;
- asistenţă socială, respectiv servicii sociale şi prestaţii sociale;
- locuinţa, amenajarea mediului de viaţă personal, transport, acces la mediul fizic, informaţional şi comunicaţional;
- petrecerea timpului liber, acces la cultură, sport, turism;
- asistenţă juridică;
- facilităţi fiscale;
- evaluare şi reevaluare prin examinarea la domiciliu a persoanelor nedeplasabile de către membrii comisiei de evaluare, la un interval de 2 ani.

De asemenea, această lege prevede *competenţele* ce le revin autorităţilor publice centrale şi, mai ales, locale, pentru asigurarea respectării şi promovării drepturilor persoanelor cu handicap. 17

Implicarea autorităţilor statului în protejarea drepturilor persoanelor cu dizabilităţi presupune şi respectarea *principiului abordării individuale*, în sensul că măsurile de asistenţă socială trebuie adaptate situaţiei particulare de viaţă a fiecărui individ, luând în considerare eventuala existenţă a unor *situaţii de urgenţă* care pot afecta abilităţile individuale, condiţia fizică sau mentală, precum şi nivelul de integrare socială a acestuia. 18

[1] *M. Tomescu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 503.

Autoritățile competente trebuie să-și manifeste suportul în acea situație de dificultate în care se află individul, inclusiv prin măsuri de susținere adresate membrilor familiei beneficiarului – conform art. 5 lit. e) din Legea asistenței sociale nr. 292/2011.

19 Noua abordare legislativă se fundamentează pe trei domenii: egalitatea de șanse (structurile sociale, infrastructura, serviciile devin disponibile persoanelor cu dizabilități), accesibilitatea (măsuri de adaptare a mediului astfel încât să corespundă nevoilor acestor persoane), precum și incluziunea socială (măsuri prin care să se combată fenomenul de excluziune socială)[1)].

20 În contextul acordării unei egalități de șanse persoanelor cu handicap în raport cu comunitatea din care fac parte, s-a pus problema dacă dispozițiile art. 57 alin. (6) lit. b) din Legea nr. 448/2006, republicată, sunt constituționale în situația în care aceste persoane dacă sunt reținute, arestate sau condamnate definitiv, sunt exceptate de la beneficiul prestațiilor sociale. Curtea Constituțională a decis că dispozițiile art. 50 din Constituție consacră dreptul persoanelor cu handicap de a se bucura de o protecție specială, iar statul trebuie să asigure realizarea unei politici naționale de egalitate a șanselor, fără a interzice ca în situații speciale să fie instituite mijloace specifice de protecție conform principiului potrivit căruia situațiile diferite presupun un tratament juridic diferențiat. Astfel, textul de lege criticat, conform căruia persoanele cu handicap reținute, arestate sau condamnate definitiv nu beneficiază de prestațiile sociale acordate celorlalte persoane cu handicap, nu este neconstituțional pentru că statul, prin administrația penitenciarelor sau a locurilor de arest, va acorda acestora un regim special, în care să se regăsească și prestațiile sociale respective; de altfel, nu numai persoanele reținute, arestate sau condamnate definitiv, ce au handicap sunt exceptate de la indemnizația socială, ci și cele care sunt îngrijite în centre rezidențiale publice sau cele care realizează venituri aflate în îngrijirea unui asistent profesionist[2)].

21 Conform unor statistici oficiale ale Comitetului Național pentru Combaterea Discriminării, persoanele cu dizabilități sunt percepute ca fiind unul dintre cele mai discriminate grupuri din societatea românească, iar obiectul plângerilor adresate CNCD se referă la neacordarea unor facilități fiscale, gratuități la transportul public sau alte facilități de ordin fiscal, respectiv la încadrarea și menținerea pe piața muncii. În plus, persoanele cu dizabilități s-au plâns de lipsa accesului la serviciile bancare sau de acces necorespunzător la serviciile medicale[3)].

22 În concluzie, legislația română reflectă într-o bună măsură cerințele europene referitoare la protecția specială a persoanelor cu dizabilități, astfel încât să favorizeze integrarea deplină, participarea la viața socială, în special prin accesul la transporturi, la locuință, la activități culturale și de petrecere a timpului liber, depășind obstacolele de comunicare și de mobilitate. Deci, statele au obligația pozitivă de a dezvolta o politică coerentă în privința acestei categorii de persoane astfel încât să asigure integrarea lor socială și participarea la viața comunității[4)].

[1)] *M. Tomescu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, op. cit., p. 504.

[2)] Decizia Curții Constituționale nr. 1134 din 27 noiembrie 2007, comentată de *M. Tomescu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, op. cit., p. 508.

[3)] (*http://www.cncd.org.ro*)

[4)] *J.F. Renucci*, op. cit., p. 615.

Art. 51. Dreptul de petiţionare

(1) Cetăţenii au dreptul să se adreseze autorităţilor publice prin petiţii formulate numai în numele semnatarilor.

(2) Organizaţiile legal constituite au dreptul să adreseze petiţii exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă.

(3) Exercitarea dreptului de petiţionare este scutită de taxă.

(4) Autorităţile publice au obligaţia să răspundă la petiţii în termenele şi în condiţiile stabilite potrivit legii.

Lucrări de referinţă: *G. Alexianu*, Principii de drept constituţional, Ed. Librăriei „Universala" Alcalay & Co. Bucureşti, 1939, p. 51-52; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p, 529; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 185; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, p. 248-249; *O. Ţinca*, Drept comunitar material, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, p. 81-86.

Studii de specialitate: *C. Ionescu*, Unele referiri pe marginea dreptului constituţional de petiţionare, în Pandectele Române nr. 2/2016; *S. Gagu, C. Sora*, Particularităţi ale activităţii instituţiei Avocatul Poporului în anul 2009, în Revista de Drept Public nr. 1/2010; *S. Şandru*, Cadrul legal al exercitării dreptului la informaţie şi a dreptului de petiţionare, din perspectiva Legii nr. 544/2001 şi a Ordonanţei Guvernului nr. 27/2002, în Dreptul nr. 3/2003; *I. Santai*, Noul cadru legal al activităţii de soluţionare a petiţiilor – Ordonanţa Guvernului nr. 27/2002, în Dreptul nr. 6/2002; *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu*, Unele reflecţii asupra refuzului autorităţilor publice de a rezolva cererile particularilor, în Dreptul nr. 11/2010.

Corelaţii legislative: O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activităţii de soluţionare a petiţiilor (M.Of. nr. 84 din 1 februarie 2002); art. 44 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Legitimitatea constituţională a dreptului de petiţionare 599
§2. Conceptul de petiţie în înţelesul art. 51 din Constituţie 603
§3. Titularii dreptului de petiţionare 605
§4. Cui sunt adresate petiţiile 606
§5. Realizarea dreptului de petiţionare 606
§6. Dreptul cetăţenilor români de a adresa petiţii Parlamentului European 607

§1. Legitimitatea constituţională a dreptului de petiţionare

Organizarea politică a oricărei comunităţi social-umane dă naştere la un complex variat de raporturi sociale între guvernanţi şi cei guvernaţi, a căror reglementare prin norme juridice are ca obiectiv să asigure pe cât posibil, dacă nu o armonizare a intereselor specifice diferitelor categorii socio-profesionale cu cele ale statului, cel puţin instrumente eficace de aplanare ori de soluţionare a conflictelor potenţiale, generate de încălcarea drepturilor şi intereselor legitime ale cetăţenilor. Nicio societate nu poate pretinde că a reuşit să satisfacă pe deplin cerinţele de grup ori personale ale oamenilor sau să împiedice abuzuri ale administraţiei publice, încălcarea unor drepturi şi interese legitime ale cetăţenilor ocrotite prin lege. Acesta este motivul pentru care constituţiile statelor consacră, în general, accesul liber la justiţie şi dreptul oricăror persoane vătămate de o autoritate publică de a se adresa instanţelor specializate, pentru a li se recunoaşte drepturile **1**

încălcate de administrația publică (contenciosul administrativ), ori dreptul cetățenilor de adresa petiții autorităților publice[1]. Spre deosebire de cele două drepturi menționate, care presupun recurgerea la justiție ca monopol al statului, dreptul constituțional de petiționare are în sine și o componentă civică, pe lângă cea de reclamație sau cerere de reparare a unor drepturi încălcate, adresarea de petiții putând fi considerată și ca o formă particulară de implicare activă a cetățeanului în viața Cetății. Cele trei drepturi formează împreună un set de principii fundamentale ale raporturilor dintre stat și persoanele rezidente pe teritoriul

[1] Dreptul de petiționare se regăsește consacrat în mod direct în: art. 28 din Constituția Regatului Belgiei: „Orice persoană are dreptul să adreseze autorităților publice petiții semnate de una sau mai multe persoane. Organele constituite sunt singurele îndreptățite să adreseze petiții în nume colectiv"; art. 45 din Constituția Republicii Bulgaria: „Toți cetățenii au dreptul să depună plângeri, propuneri și petiții la autoritățile de stat"; art. 46 din Constituția Republicii Estonia: „Orice persoană are dreptul să trimită scrisori instituțiilor statului, autorităților locale și funcționarilor acestora. Procedura de răspuns la aceste scrisori și petiții este prevăzută prin lege"; art. 17 din Legea fundamentală a Republicii Federale Germania: „ Fiecare persoană are dreptul de a adresa, individual sau împreună cu alții, cereri scrise sau plângeri autorităților competente și Parlamentului"; art. 104 din Constituția Republicii Letonia: „ Orice persoană are dreptul de a adresa petiții statului sau autorităților administrației locale și de a primi un răspuns. Orice persoană are dreptul de a primi un răspuns în limba letonă"; art. 25 alin. 5 din Constituția Republicii Lituania: „ Cetățenii au dreptul de a primi, potrivit procedurii prevăzute de lege, orice informație care îi privește și care este deținută de instituțiile statului"; art. 27 din Constituția Marelui Ducat de Luxemburg: „Orice persoană are dreptul să adreseze autorităților publice petiții semnate de una sau mai multe persoane. Doar autoritățile constituite au dreptul de a adresa petiții în mod colectiv"; art. 5 din Constituția Regatului Țărilor de Jos: „Orice persoană are dreptul să se adreseze autorităților competente prin petiții formulate în scris"; art. 52 din Constituția Republicii Portugheze: „Dreptul de petiționare și dreptul la acțiuni populare 1. Toți cetățenii au dreptul să depună, individual sau împreună cu alții, petiții, expuneri, pretenții sau reclamații în vederea apărării drepturilor proprii, a prezentei Constituții, a legilor sau a interesului general în fața organelor care exercită puterea suverană, a organelor administrative ale regiunilor autonome sau a oricărei autorități, precum și dreptul de a fi informați într-o perioadă rezonabilă de timp cu privire la rezultatul analizării acestora. 2. Legea stabilește termenii în care petițiile comune adresate Adunării Republicii și Adunărilor Legislative ale regiunilor autonome sunt analizate în ședință plenară. 3. Toate persoanele au dreptul la promovarea unei acțiuni de interes general, care include dreptul de a solicita despăgubiri adecvate pentru o parte sau mai multe părți prejudiciate, în cazurile și conform termenilor stabiliți prin lege, fie personal, fie prin intermediul asociațiilor care au ca scop apărarea intereselor în cauză. Dreptul sus-menționat este exercitat în special pentru: a) a promova prevenirea, încetarea sau urmărirea în justiție a infracțiunilor săvârșite împotriva sănătății publice, drepturilor consumatorului, calității vieții sau conservării mediului și a patrimoniului cultural; b) a proteja proprietățile statului, ale regiunilor autonome și ale autorităților locale"; art. 45 din Constituția Sloveniei: „Orice cetățean are dreptul de a adresa și de a căuta să realizeze inițiative de interes general"; art. 29 din Constituția Regatului Spaniei: „1. Toți spaniolii au dreptul de a adresa petiții individuale sau colective, în scris, în forma și condițiile stabilite prin lege. 2. Membrii Forțelor Armate sau ai institutelor ori entităților supuse disciplinei militare pot să-și exercite, de asemenea, acest drept în mod individual și potrivit dispozițiilor speciale statutare referitoare la acestea"; art. XXV din Constituția Republicii Ungaria: „Orice persoană are dreptul de a depune cereri scrise, reclamații sau propuneri, fie individual, fie împreună cu alte persoane, în fața oricărui organ care exercită putere publică" [*Ș. Deaconu* (coord.), Codex constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene, vol. I și II, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2015].

acestuia, consacrate la nivel constituţional şi internaţional prin documente recunoscute şi ratificate prin proceduri parlamentare.

În principiu, o petiţie se adresează de către cel interesat, indiferent dacă drepturile şi interesele sale legitime au fost vătămate sau nesocotite în cadrul unor raporturi sociale determinate, acelei autorităţi de stat care deţine puterea şi care are, potrivit acestei puteri, competenţa să analizeze petiţia şi să o rezolve, într-un anumit termen, potrivit dispoziţiilor legale în vigoare. 2

Prin constituţionalizarea dreptului de petiţionare se ating cel puţin două scopuri principale: în primul rând, se garantează dreptul cetăţenilor de a-şi exprima liber opiniile personale, sugestii, cereri, nemulţumirile, chiar şi plângerile, referitoare la activitatea diferitelor autorităţi publice sau a unor funcţionari ori demnitari ai statului; în al doilea rând, cetăţeanul care recurge la această posibilitate, este protejat de norma constituţională, împotriva oricăror acte de persecuţie, sancţionare şi pedepsire a sa pentru petiţiile adresate potrivit legii. Mai mult chiar, dacă autorităţile publice refuză să răspundă la cererile primite sub formă de petiţii, adresanţii acestora au deschisă calea contenciosului administrativ, reglementat de art. 52 din Constituţie. 3

Constituţionalizarea dreptului de petiţionare este şi o formă de garantare generală că celelalte drepturi şi libertăţi prevăzute în Constituţie şi în diferite alte legi subsecvente acesteia, pot fi exercitate în siguranţă, întrucât cetăţenii ale căror drepturi au fost lezate sau care sunt nemulţumiţi de modul în care sunt trataţi de diferite organisme ale statului, se pot adresa cu petiţii autorităţilor şi instituţiilor publice competente[1]. Se poate spune, în consecinţă, că dreptul de petiţionare are o funcţie socială, care constă în stabilirea unei garanţii constituţionale aflată la îndemâna cetăţenilor de a atrage atenţia autorităţilor publice competente asupra unor situaţii concrete de încălcare a unor drepturi şi interese legitime, fără a fi nevoie să se mai recurgă la intervenţia unei instanţe judecătoreşti. În doctrina constituţională franceză clasică s-a susţinut că dreptul de petiţionare este o garanţie de ordin constituţional pentru apărarea libertăţilor[2]. 4

Dreptul de petiţie a fost ridicat la rang constituţional în Franţa în Constituţia din 1793. În art. 32 al Declaraţiei Drepturilor Omului şi ale Cetăţeanului, care figura ca un preambul la Constituţie, se prevedea că dreptul de a prezenta petiţii deţinătorilor unei autorităţi publice nu poate fi în nici un caz interzis, suspendat nici limitat. Art. 83 din Constituţia Franţei adoptată în 1799 prevedea că orice persoană are dreptul de a adresa petiţii individuale 5

---

[1] În literatura de specialitate s-a menţionat că dreptul de petiţionare reglementat în Constituţie reprezintă un drept fundamental de natură procedurală menit a garanta, sub aspect juridic, recunoaşterea, exercitarea, apărarea şi restabilirea altor drepturi (substanţiale sau de conţinut) subiective sau legal consacrate titularilor îndreptăţiţi la beneficiul lor, mai ales în raport cu autorităţile ori instituţiile publice cărora le revin îndatoriri corelative (a se vedea, *I. Santai*, Noul cadru legal al activităţii de soluţionare a petiţiilor – Ordonanţa Guvernului nr. 27/2002, în Dreptul nr. 6/2002).

[2] *M. Hauriou*, Precis de droit constitutionnel, Sirey, Paris, 1923, p. 117. În România această teorie a fost îmbrăţişată de profesorul Nistor Prisca (a se vedea *N. Prisca*, Drepturile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor în Republica Socialistă România, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1978, p. 275-276) şi *I. Muraru*, Drept constituţional, Universitatea din Bucureşti, Facultatea de drept, Bucureşti, 1987, p. 250-251. Teoria drepturilor-garanţii a fost însă contestată în doctrina de specialitate (a se vedea *T. Drăganu*, Drept constituţional, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1972, p. 219).

oricăror autorități constituite și în mod special Tribunatului[1]. De asemenea, art. 29 din Constituția Franței adoptată în 1852 prevedea că Senatul menține sau anulează toate actele ce-i sunt transmise ca fiind neconstituționale, de către guvern sau denunțate pentru același motiv, prin petiții ale cetățenilor.

6 Tezele proiectului de Constituție dezbătute de Adunarea Constituantă în 1991 au conferit dreptului de petiționare un conținut constituțional, datorită căruia dreptul respectiv poate fi considerat, alături de alte drepturi și ca o garanție că drepturile și interesele vitale ale cetățenilor pot fi valorificate și, la nevoie, apărate prin intervenția directă a acestora, fără a se mai apela la puterea judecătorească. Tezele pentru Capitolul II din Titlul II al proiectului de Constituție au prevăzut că cetățenii au dreptul de a se adresa autorităților publice prin petiții semnate și că petițiile pot fi formulate numai în numele celor care le-au semnat. Această din urmă condiție suplimentară pentru admisibilitatea unei petiții, punea accentul pe justificarea legitimității exercitării dreptului de petiționare în cazuri concrete. În Concepția Adunării Constituante dreptul de petiționare poate fi exercitat nu numai de către cetățeni, ci și de către organizațiile legal constituite, în numele colectivelor pe care le reprezintă[2].

7 Adunarea Constituantă a optat pentru o reglementare larg cuprinzătoare a termenului de petiție, impunând doar două condiții de procedură și anume, petiția să fie semnată iar conținutul ei să fie formulat în numele semnatarilor. Această cerință a Legiuitorului constituant este legitimă, întrucât în felul acesta se identifică și interesul celor care adresează o adresează o petiție.

8 Dreptul de petiționare nu este un drept constituțional nou în sistemul de drept românesc. Și constituțiile anterioare l-au consacrat într-o redactare asemănătoare, dovadă că legitimitatea sa constituțională a fost general acceptată, indiferent de forma de guvernământ și de caracterul democratic sau totalitar al regimului politic[3].

---

[1] Tribunatul era un organism electiv, cu atribuții în domeniul puterii legislative și a cărui principală sarcină consta în sesizarea Senatului în privința neconstituționalității legilor și a actelor Guvernului (art. 28 din Constituție). De asemenea, Tribunatul își exprima voința în legătură cu abuzurile administrației publice, cu excepția celor a căror sancționare era de competența instanțelor judecătorești, ceea ce și explică poziția sa de adresant al petițiilor transmise de cetățeni (art. 29 din Constituție).

[2] A se vedea Geneza Constituției României. 1991. Dezbaterile Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 194.

[3] Art. 28 din Constituția din 1866 prevedea că „fiecare are dreptul de a se adresa la autoritățile publice prin petițiuni subscrise de către una sau mai multe persoane, neputând însă petiționa decât în numele subscrișilor. Numai autoritățile constituite au dreptul de a adresa petițiuni în nume colectiv". Același text a fost menținut și în Constituțiile din 1923 și 1938. Art. 34 din Constituția din 1948 prevedea că orice cetățean are dreptul de petiționare, precum și dreptul de a cere organelor prevăzute de legi trimiterea în judecată a oricărui funcționar public, pentru infracțiunile săvârșite în timpul serviciului. Constituția din 1952 nu a mai păstrat acest drept dar prin Hotărârea Consiliului de Miniștri nr. 4012/1953 a fost reglementat dreptul cetățenilor de a adresa reclamații și sesizări organelor de partid și de stat. Constituția din 1965 a prevăzut în art. 34 că dreptul de petiționare este garantat. Organele de stat au obligația de a rezolva petițiile cetățenilor privind drepturi și interese personale sau obștești. În dezvoltarea textului constituțional, Consiliul de Stat a adoptat Decretul nr. 534/1966 cu privire la primirea, examinarea și rezolvarea cererilor, reclamațiilor, sesizărilor și propunerilor cetățenilor (B.Of. nr. 38 din 24 iunie 1966 și aprobat prin Legea nr. 21/1966). Ulterior,

§2. Conceptul de petiţie în înţelesul art. 51 din Constituţie

Constituţia nu precizează conceptul de petiţie şi se limitează doar la enunţarea dreptului în sine şi la unele condiţii de procedură pentru exercitarea sa. În schimb, O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activităţii de soluţionare a petiţiilor[1)] stabileşte că în sensul acestui act normativ, „prin petiţie se înţelege cererea, reclamaţia, sesizarea sau propunerea formulată în scris ori prin poştă electronică, pe care un cetăţean sau o organizaţie legal constituită o poate adresa autorităţilor şi instituţiilor publice centrale şi locale, serviciilor publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale, companiilor şi societăţilor naţionale, societăţilor comerciale de interes judeţean sau local, precum şi regiilor autonome, denumite în continuare autorităţi şi instituţii publice". 9

Observăm din actul normativ enunţat, că în concepţia Guvernului, abilitat de Parlament să stabilească din punct de vedere normativ cadrul de realizare a dreptului de petiţionare, formele în care poate fi formulată o petiţie sunt cele stabilite de Legiuitorul socialist în 1953 şi de orientările în materie, enunţate la Plenară Comitetului Central al PCR în 1966: **cerere, reclamaţie, sesizare şi propunere**. Termenele în sine sunt şi ele foarte generale şi pot acoperi, practic, zone întinse de interes personal şi cetăţenesc. Până la adoptarea O.G. nr. 27/2002, conceptul de petiţie aplicabil în raporturile statului român cu cetăţenii săi, era stabilit în Legea nr. 1/1978 privind activitatea de rezolvare a propunerilor, sesizărilor, reclamaţiilor şi propunerilor oamenilor muncii[2)] adoptată de Marea Adunare Naţională şi menţinută în vigoare şi după adoptarea Constituţiei din 1991, până la abrogarea acesteia în 1998. 10

La conturarea conceptului de petiţie, în sensul textului constituţional votat de Adunarea Constituantă în 1991 (art. 47 din Constituţie) a contribuit şi Curtea Constituţională, care într-o decizie de speţă a apreciat, în aceeaşi linie de gândire cu Legiuitorul din 1966, că dreptul de petiţionare se concretizează în cereri, reclamaţii, sesizări şi propuneri în legătură cu rezolvarea unor probleme personale sau de grup ce nu presupun calea justiţiei, la care autorităţile publice au obligaţia de a răspunde în termenele şi condiţiile stabilite potrivit legii[3)]. 11

---

pe baza hotărârii Plenarei Comitetului Central al PCR din 22-23 martie 1978 cu privire la activitatea de rezolvare a propunerilor, sesizărilor, reclamaţiilor şi cererilor oamenilor muncii, Marea Adunare Naţională a adoptat Legea nr. 1/1978 privind activitatea de rezolvare a propunerilor, sesizărilor, reclamaţiilor şi cererilor oamenilor muncii (B.Of. nr. 24 din 24 martie 1978), care a rămas în vigoare şi sub regimul constituţional stabilit în 1991, fiind abrogată expres prin Legea nr. 7/1998 privind declararea ca abrogate a unor acte normative (M.Of. nr. 9 din 13 ianuarie 1998). Art. 8 din Legea nr. 1/1978 prevedea că dreptul de petiţionare se exercită prin propuneri, sesizări, reclamaţii şi cereri adresate organelor puterii de stat, ale administraţiei de stat, organelor judecătoreşti, organelor procuraturii, instituţiilor, unităţilor economice de stat, precum şi organizaţiilor cooperatiste şi celorlalte organizaţii obşteşti. Se observă, aşadar, sfera foarte largă de entităţi cărora cetăţenii le puteau adresa petiţii. Într-un alt text (art. 2) Legiuitorul includea, alături de organele şi instituţiile menţionate în art. 8 şi structurile PCR, cărora cetăţenii li se puteau adresa cu orice probleme de interes personal, cerând soluţionarea acestora potrivit prevederilor legale.

[1)] M.Of. nr. 84 din 1 februarie 2002.

[2)] B.Of. nr. 24 din 24 martie 1978.

[3)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 39 din 7 iulie 1993 (M.Of. nr. 179 din 27 iulie 1993). A se vedea şi Decizia Curţii Constituţionale nr. 453 din 20 septembrie 2005 (M.Of. nr. 943 din 21 octombrie 2005).

12 Într-o altă decizie de speță, Curtea Constituțională a apreciat că exercitarea dreptului de petiționare prevăzut în art. 51 din Constituție este o modalitate eficientă de rezolvare a unor probleme personale și se poate realiza fie individual, de către cetățean, fie de un grup de cetățeni, fie de organizații legal constituite. Conform acestui drept constituțional – a decis instanța de contencios constituțional – persoanele lezate se pot adresa Avocatului Poporului cu cereri privind încălcarea drepturilor sau libertăților cetățenești de către autoritățile publice[1)].

13 Cât privește conceptele de cerere, reclamație, sesizare și propunere, folosite în O.G. nr. 27/2002, acestea au semnificațiile obișnuite enunțate în orice dicționar explicativ al limbii române[2)]. Dintre toate conotațiile legale ale termenului de petiție, numai reclamația induce explicit ideea unei plângeri împotriva nesocotirii unui drept sau interes legitim al cetățeanului petiționar. Cererea poate să însemne și o simplă solicitare a unor informații deținute de o autoritate sau instituție publică, din cele enunțate în O.G. nr. 27/2002[3)].

14 Cât privește conținutul termenilor de sesizare și propunere, utilizați în forma unor petiții, aceștia sunt legați mai mult de eventualele interese ale petenților față de obiectivele activității și mijloacele utilizate în acest scop, ale autorităților publice și unităților menționate în O.G. nr. 27/2002. Aici distingem însă două poziții diferite în care se poate poziționa „cetățeanul petiționar": dacă în privința reclamațiilor și chiar a unor cereri, petiționarul sesizează adresantului petiției o încălcare a unor drepturi cetățenești și interese legitime, eventual a unor abuzuri, fapte de corupție, în cazul propunerilor, cetățenii nu acționează explicit ca titulari ai unor drepturi și libertăți garantate în Constituție și încălcate de administrația publică, ci în calitate de „cetățean-guvernant", care sesizează și propune unor autorități publice anumite modalități și instrumente de îmbunătățire a activității acestora pe care cetățeanul petiționar le consideră necesare. Cum scopul central al activități autorităților statale este realizarea „Binelui comun", a intereselor naționale, petiționarul se „asociază" din proprie voință statului, depășindu-și astfel, condiția sa de mandant al puterii politice.

15 Singura explicație pentru un asemenea comportament de civism, care formează și sursa dreptului de petiționare (sub forma propunerilor și sesizărilor) este calitatea cetățeanului-petiționar de deținător indiviz, cu toți ceilalți cetățeni, a unei cote-părți de

---

[1)] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 507 din 17 noiembrie 2004 (M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004).

[2)] În doctrina constituțională mai veche s-a precizat că cererea este manifestarea unilaterală de voință prin care se solicită ceva, realizarea unui drept sau interes legal, de către o persoană; reclamația este o plângere pe care o persoană o face împotriva unui organ de stat sau funcționar care nu i-a satisfăcut un drept sau interes la care persoana consideră că era îndreptățită; sesizarea este aducerea la cunoștința unui organ de stat a unor fapte sau situații pe care cunoscându-le, organul de stat poate lua măsuri de soluționare a unor interese personale sau obștești; propunerea este formularea de soluții pentru rezolvarea unor probleme de interes obștesc, prin care cetățenii sprijină organele de stat (a se vedea *N. Prisca*, Drept constituțional, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 272) Și în literatura de specialitate recentă s-a încercat definirea termenilor de cerere, propunere, reclamație și sesizare, care ar intra în conținutul noțiunii de petiție (a se vedea *I. Santai*, op. cit., p. 5).

[3)] Avem în vedere, în acest sens, solicitarea de informații conform Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.

suveranitate populară. Dacă o astfel de calitate a cetățeanului a putut fi susținută ideologic de partidele comuniste, nu credem că în condițiile statului de drept și ale democrației constituționale de tip occidental, această explicație se mai poate susține. Constituția a stabilit formele în care cetățenii deținători de putere politică suverană o transmit periodic și sub condiție reprezentanților lor aleși. Acesta este motivul pentru care opinăm că detalierea petiției prin O.G. nr. 27/2002 este tributară unei concepții și ideologii la care s-a renunțat în decembrie 1990.

Petițiile se adresează în nume propriu. Această precizare a fost introdusă de Guvern **16**
prin art. 1 din O.G. nr. 27/2002, pentru a indica și motiva legitimitatea formulării și adresării petiției de către persoana semnatară sau de către semnatari și pentru a justifica astfel, interesul acestora de a recurge la o asemenea procedură. În ceea ce ne privește, considerăm că termenul de petiție trebuie înțeles într-un sens mai larg, permițându-se astfel cetățenilor să adreseze propuneri, să facă sesizări, întâmpinări, apeluri, autorităților și instituțiilor publice competente, asupra unor aspecte, care deși nu le lezează direct și nemijlocit drepturi sau interese personale legitime, împiedică, de pildă, buna funcționare unor structuri administrative[1]. Este o legătură directă între caracterul democratic real al regimului politic și conținutul juridic al dreptului de petiție recunoscut cetățenilor unui stat.

§3. Titularii dreptului de petiționare

Potrivit textului constituțional, titularii dreptului de petiționare sunt cetățenii români[2] **17**
și organizațiile legal constituite și înregistrate în statul român. În doctrina de specialitate s-a susținut, pe deplin întemeiat, că dispozițiile art. 51 și ale O.G. nr. 27/2002 ar trebui înțelese în mod extensiv întrucât beneficiul lor ar reveni tuturor persoanelor fizice (cetățeni români sau străini), inclusiv subiectelor colective de drept, depășind prin sfera de cuprindere gama obișnuită a așa-numitelor drepturi exclusiv cetățenești sau ale celor fundamentale ale omului[3]. Întrucât textul constituțional se referă în general la cetățeni, se poate deduce că aceștia au dreptul să adreseze petiții în mod individual, dar nimic nu

[1] Astfel de demersuri pot fi făcute de colective de cetățeni sau de cetățeni în mod individual Parlamentului în domenii de interes legislativ sau de control parlamentar, Guvernului și Președintelui României, ori Consiliului Superior al Magistraturii, în care se solicită diferite probleme de interes personal sau general. Menționăm aici, ipotetic, și posibilitatea formulării și susținerii larg cetățenești a unor petiții adresate organelor locale ale administrației publice pentru amenajarea unor spații comerciale sau a unor terenuri de joacă pentru copii, întreținerea curățeniei, îmbunătățirea transportului în comun, întărirea pazei la unitățile școlare etc.

[2] Curtea Constituțională a constatat în jurisprudența sa că dispoziția cuprinsă în art. 47 din Constituție (devenit prin renumerotare, în urma revizuirii constituționale din 2003, art. 51) „are în vedere persoane care au calitatea de cetățean român" (a se vedea decizia Curții Constituționale nr. 151 din 17 aprilie 2003, publicată în M.Of. nr. 290 din 25 aprilie 2003). În ceea ce ne privește, considerăm că dreptul de petiționare are vocația, de a fi invocat și de persoane care nu au cetățenia statului român. Avem în vedere, de pildă, cazul ipotetic în care un grup de persoane care nu au cetățenia română, dar care s-au stabilit în România cu respectarea condițiilor legale, ar intenționa să adreseze Parlamentului sau Guvernului o petiție cuprinzând doleanțe, plângeri cu privire la modul în care sunt tratați de unele autorități publice sau în care să propună statului român modificarea unor reglementări normative care îi privesc.

[3] *I. Santai*, op. cit., p. 4.

împiedică ca ei să se asocieze (nu în sensul art. 40 din Constituție) în grupuri de petiționari, cu condiția ca fiecare membru al grupului să semneze petiția respectivă. O.G. nr. 27/2002 prevede în art. 7 că petițiile anonime sau cele în care nu sunt trecute datele de identificare ale petiționarului nu se iau în considerare și se clasează.

18 În afară de cetățeni, pot adresa petiții și organizațiile legal constituite. Nici Constituția nici O.G. nr. 27/2002 nu precizează înțelesul termenului de „organizație legal constituită". În tăcerea Legiuitorului constituant și a celui ordinar și ținând seama de scopul reglementării dreptului de petiționare, considerăm că putem acorda termenului de organizație legal constituită, sensul cel mai larg. Intră în această categorie, organizații neguvernamentale (fundații, asociații, cluburi), media etc.

§4. Cui sunt adresate petițiile

19 Adunarea Constituantă a prevăzut în art. 51 alin. (1) din Constituție că destinatarul dreptului de petiționare este oricare dintre autoritățile publice, fără a preciza care anume dintre acestea. Nu este vorba de o omisiune a Legiuitorului constituant. Termenul de autoritate publică este enunțat ca denumire generică pentru Titlul III din Legea fundamentală. În acest Titlu se fac referiri la Parlament[1)], Președintele României[2)], Guvern, autoritățile administrației publice centrale de specialitate, administrația publică locală, instanțele judecătorești, Ministerul Public (parchete) și Consiliul Superior al Magistraturii. Acestea ar fi „autoritățile publice" la care face trimitere art. 51 alin. (1) din Constituție. Considerăm că sfera autorităților publice, cărora li se pot adresa diferite petiții trebuie completată cu Avocatul Poporului, Curtea de Conturi și chiar Curtea Constituțională. O.G. nr. 27/2002 a lărgit considerabil prin art. 2 sfera destinatarilor dreptului de petiționare cu o serie de unități economice. Legat de această problemă, considerăm că nu există nicio justificare constituțională pentru a include în lista destinatarilor petițiilor, companiile, societățile naționale, societățile comerciale și regiile autonome, a căror activitate nu are legătură directă și explicită cu raporturile de putere publică între stat și cetățean.

§5. Realizarea dreptului de petiționare

20 Condițiile de realizare a dreptului de petiționare rezultă din dispozițiile art. 51 din Legea fundamentală, precum și din O.G. nr. 27/2002. Petițiile se formulează exclusiv în numele semnatarilor acestora sau, după caz, în numele colectivelor reprezentate de organizațiile legal constituite, care recurg la această procedură. Exercitarea dreptului de petiționare este scutită de taxă. Este o obligație legală ce incumbă destinatarului petiției de a o soluționa în anumite termene, prevăzute în O.G. nr. 27/2002, responsabilitatea pentru aceasta revenind conducătorilor autorității publice sau instituției respective[3)]. Instituțiile publice cu vocație

---

[1)] Regulamentele celor două Camere legislative conțin reglementări proprii referitoare la procedura de primire, examinare și soluționare a petițiilor adresate acestora.

[2)] Petițiile adresate Președintelui României sunt analizate și soluționate potrivit unei proceduri interne cuprinsă în Regulamentul de ordine interioară al Administrației Prezidențiale.

[3)] În O.G. nr. 27/2002 se prevede că de buna organizare și desfășurare a activității de primire, evidențiere și rezolvare a petițiilor ce le sunt adresate, precum și de legalitatea soluțiilor și comunicarea acestora în termenul legal, sunt direct răspunzători conducătorii instituțiilor publice respective.

de destinatar de petiţii sunt obligate să organizeze compartimente speciale pentru primirea şi soluţionarea petiţiilor. Petiţiile anonime nu sunt luate în consideraţie. Prin ordonanţa menţionată s-a stabilit un termen de 30 de zile de la data înregistrări petiţiei, în care aceasta trebuie soluţionată, termenul respectiv, putând fi prelungit cu cel mult 15 zile, dacă există motive întemeiate. Alte condiţii sunt detaliate în actul normativ menţionat.

Un interes practic aparte prezintă petiţiile care, potrivit celor două regulamente ale **21**
Camerelor legislative, pot fi adresate acestora de către orice persoană. Petiţiile sunt adresate Senatului şi Camerei Deputaţilor[1] şi nu direct membrilor Parlamentului. Regulamentul Senatului permite totuşi ca petiţiile să fie adresate şi direct membrilor acestei Camere, dar aceştia le vor transmite spre soluţionare autorităţilor publice competente [art. 170 alin. (1) şi (3)]. În cadrul fiecărei Camere, la începutul legislaturii se constituie o comisie permanentă al cărui obiect de activitate constă şi în examinarea petiţiilor. Petiţiile sunt examinate de aceste comisii, dar nu şi soluţionate de ele, ca atare. Oricum, petiţiile nu sunt supuse examinării/dezbaterii în plenul Camerelor, întrucât dacă s-ar accepta o astfel de procedură, Camerele ar putea să ia decizii care ar afecta nulitatea mandatului imperativ al membrilor acestora. Este de evitat „presiunea străzii" exercitată prin transmiterea de petiţii forului legislativ[2].

§6. Dreptul cetăţenilor români de a adresa petiţii Parlamentului European

Tratatul de la Maastricht recunoaşte cetăţenilor statelor membre ale Uniunii Europene **22**
dreptul de a adresa Parlamentului European petiţii referitoare la domeniile de activitate ale Uniunii în condiţiile prevăzute de art. 194 TCE. În virtutea acestui text, cetăţenii Uniunii pot să se adreseze, deopotrivă, şi Mediatorului European[3]. În doctrina de specialitate s-a menţionat că petiţia, care trebuie să fie întocmită într-una dintre limbile oficiale ale Comunităţii, poate fi prezentată într-o simplă scrisoare. Aceasta trebuie să privească, în mod direct pe autorul sau pe autorii ei şi să se refere în mod obligatoriu la domenii de activitate ale Comunităţii[4]. Şi Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene prevede în art. 44 că orice cetăţean al Uniunii şi orice persoană fizică şi juridică care are reşedinţa sau sediul social într-un stat membru, are dreptul de a adresa petiţii Parlamentului European. Regulamentul intern al Parlamentului European extinde, prin art. 174, aria adresării petiţiilor, la domeniile de activitate ale Uniuni Europene, ceea ce înseamnă, aşa cum s-a apreciat în doctrină, că petiţiile se pot referi şi la probleme ce ţin de cel de al doilea şi al treilea pilon al Uniunii Europene[5].

---

[1] Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede în art. 209 că oricine are dreptul de a se adresa cu petiţii acestei Camere. Este o condiţie regulamentară [art. 29 alin. (2)] ca petiţiile să fie prezentate în scris şi semnate, prezentându-se domiciliul petiţionarului. Dispoziţii similare sunt înscrise şi în art. 169 alin. (1) din Regulamentul Senatului.

[2] A se vedea, în acest sens, şi *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 2001, p. 957-958.

[3] *J. Rideau*, Droit institutionnel de l'Union et des Communautes Europeennes, L.G.D.J., Paris, 1999, p. 287.

[4] *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 1037. Recursul la opinii, menţionează autorul citat, pare a fi un mijloc deosebit de eficace pentru a proteja, în special, drepturile fundamentale.

[5] *O. Ţinca*, Drept comunitar material, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 81.

23 Dreptul de petiție astfel reglementat nu are o legătură funcțională cu dreptul constituțional înscris în art. 51 din Legea fundamentală, dar creează în beneficiul cetățenilor români o posibilitate suplimentară de completare și protejare a drepturilor lor ca cetățeni europeni sau ale unor colectivități la nivelul Parlamentului European. Din momentul în care România a devenit stat membru al Uniunii Europene, se înțelege că cetățenii români sunt direct interesați de politicile comunitare, precum și de activitățile desfășurate în cadrul Parlamentului European.

Art. 52. Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică

(1) Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.

(2) Condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică.

(3) Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 281-339; *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, p. 1150-1152; *G. Bogasiu*, Procedura prealabilă în contenciosul administrativ. Practică judiciară, Ed. Hamangiu, București, 2006; *Colectiv*, Dicționar de drepturile omului, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 322-326; *F. Costiniu*, Răspunderea statului pentru erori judiciare, Ed. Hamangiu, București, 2011, *passim*; *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 428-430; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 542-543; *D.C. Dragoș*, Recursul administrativ și contenciosul administrativ, Ed. All Beck, București, 2001, p. 6-18; *D.C. Dragoș*, Procedura contenciosului administrativ, Ed. All Beck, București, 2002, p. 1-6; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 477-516; *A. Iorgovan*, Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză și explicații, Ed. Roata, București, 2004; *M. Preda*, Drept administrativ. Partea generală, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 330-348; *M. Udroiu* (coord.), Codul de procedură penală. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2015, p. 1377-1396.

Studii de specialitate: *P.A. Cernat*, Respectarea dispozițiilor constituționale privind instituția contenciosului administrativ în reglementarea legală actuală, în Revista de Drept Public nr. 2/2006; *T. Drăganu*, Câteva reflecții pe marginea recentului Proiect de lege a contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 3/2004; *C. Ionescu*, Unele comentarii pe marginea art. 52 din Constituția revizuită, în Pandectele Române nr. 5/2016; *A. Iorgovan, I. Vida*, Constituționalizarea contenciosului administrativ român, în Dreptul nr. 5-6/1994; *A. Iorgovan*, Considerații teoretice pe marginea unor soluții ale instanțelor de contencios administrativ, Revista de Drept Public nr. 1/2006; *A. Iorgovan, F. Șerban*, Despre actele de comandament cu caracter militar, în Revista Drept Public nr. 1-2/1997; *R.A. Lazăr*, Considerații asupra Proiectului Legii contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 3/2004; *A.R. Lazăr*, Reforma justiției și contenciosul administrativ, în Curierul Judiciar nr. 5/203; *V. Pătulea*, Răspunderea autorităților publice pentru vătămările produse cetățenilor prin actele lor, în Dreptul nr. 4/1997; *C.-L. Popescu*, Exceptarea actelor de comandament cu caracter militar de la contenciosul administrativ, potrivit revizuirii constituționale, în lumina dreptului de acces la o instanță judecătorească, în Curierul Judiciar. nr. 12/2003; *C.-L. Popescu*, Contenciosul administrativ potrivit dispozițiilor constituționale revizuite, în Dreptul nr. 3/2004; *A. Iorgovan*, Comentariu privind unele puncte de vedere referitoare la Proiectul Legii contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 3/2004; *I. Petre*, Considerații

în legătură cu răspunderea patrimonială a statului și a judecătorilor și procurorilor pentru erori judiciare în lumina dispozițiilor constituționale și legale, în Dreptul nr. 9/2005; *O. Puie*, Răspunderea autorităților publice și a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum și aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare, în Dreptul nr. 2/2007; *I. Stoica*, Răspunderea magistraților pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare săvârșite în procesele penale, în Dreptul nr. 2/2007; *I. Santai*, Noua reglementare a cazurilor speciale de contencios administrativ privind administrația publică, în Revista de Drept Public nr. 1-2/1996; *I. Santai*, Contenciosul administrativ. Trăsături definitorii, în Revista de Drept Public nr. 1/1999; *I. Santai*, Implicații vizând unele prevederi revizuite ale Constituției în materia contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 1/2004; *V. Vedinaș*, Sinteza observațiilor și propunerilor formulate de diferite autorități publice și specialiști asupra Proiectului de Lege a contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 3/2004; *V. Vedinaș*, Unele considerații teoretice și implicații practice privind noua lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, în Dreptul nr. 5/2005.

Corelații legislative: Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004); art. 538-542 C.proc.pen.; art. 34 CEDO; art. 41 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Tradiția constituționalizării contenciosului administrativ în România 609
§2. Concepția Adunării Constituante privind contenciosul administrativ 613
§3. Conceptul de contencios administrativ 615
§4. Condițiile constituționale și legale ale exercitării acțiunilor în contencios administrativ 616
§5. Răspunderea statului pentru erorile judiciare 618
§6. Răspunderea judecătorilor și procurorilor pentru exercitarea funcției cu rea-credință și gravă neglijență 621

§1. Tradiția constituționalizării contenciosului administrativ în România

Înnoirea aparatului de stat în cele două principate românești la începutul secolului 1
al XIX-lea și debutul procesului de dezvoltare constituțională modernă a acestora, pe baza unor principii noi de organizare și funcționare a administrației publice, de sorginte vest-europeană, nu puteau să ocolească problematica juridică a raporturilor statului cu proprii cetățeni, îndeosebi, atunci când acestora le erau încălcate drepturi, prin acte ilegale ale unor autorități ale puterii executive. Cum guvernantul român aderase la ideologia Revoluției franceze, rapid extinse la nivel european în primele decenii ale secolului al XIX-lea, astfel de încălcări trebuiau sancționate de către puterea de stat iar cei ale căror drepturi fuseseră nesocotite, urmau a fi repuși în drepturile anterior încălcate[1)].

[1)] Art. 15 din Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului de la 1789 prevedea că societatea are dreptul să ceară socoteală oricărui funcționar public pentru modul în care își îndeplinește funcția. În Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului de la 1793 s-a prevăzut că asigurarea drepturilor fiecăruia nu poate exista dacă limitele funcțiilor publice nu sunt clar precizate prin lege și dacă responsabilitatea tuturor funcționarilor nu este asigurată (a se vedea Les Constitutions de la France, Flammarion, Paris, 1995, p. 15).

2 Pentru realizarea unei astfel de măsuri, erau necesare două proceduri: plângerea persoanei vătămate, ale cărei drepturi fuseseră încălcate printr-un act administrativ ilegal și crearea unui organism competent care să constate printr-o procedură contencioasă caracterul ilegal al actului administrativ și să soluționeze plângerea. La 11 februarie 1864 se înființează, în acest scop, după model francez, Consiliul de Stat, care avea ca sarcină, pe lângă pregătirea proiectelor de lege, pentru a fi transmise de Guvern Adunării Elective și a regulamentelor administrative subsecvente acestora, să exercite și „atribuțiuni contencioase, care i se dau de legi în materii administrative" [art. 1 alin. (2)][1]. Legea de înființare a Consiliului de Stat prevedea că în materie de contencios, dacă persoanele fizice sau juridice reclamante nu obțineau satisfacție în urma examinării pretențiilor lor, se puteau adresa în continuare instanțelor ordinare, cu excepția situațiilor prevăzute expres de lege.

3 Consiliul de Stat nu a desfășurat o activitate îndelungată, întrucât așa cum se știe, Domnitorul Alexandru Ioan Cuza a fost îndepărtat de la putere printr-o lovitură de stat în februarie 1866 și după abdicarea sa, Consiliul de Stat a încetat să mai funcționeze. Cu toate acestea, Locotenența Domnească instituită după abdicarea lui Cuza și noul Guvern au intenționat să păstreze Consiliul de Stat, de vreme ce l-au menținut în proiectul de Constituție înaintat Adunării Constituante spre dezbatere și adoptare. Art. 32 din proiect prevedea că „un Consiliu de Stat este instituit, care se va consulta de Guvern, asupra tuturor legilor și regulamentelor de administrațiune publică și va avea și atribuțiuni administrative și contencioase conform legii speciale într-acesta"[2]. Textul nu a fost însă acceptat de legiuitorii constituanți.

4 Consiliul de Stat și-a încheiat astfel, activitatea odată cu adoptarea Constituției din 1866, care nu a mai menținut această instituție publică, pe motiv că organizarea și funcționarea sa presupun cheltuieli ridicate[3]. În plus, Consiliul de Stat era asociat, ca și Senatul, de altfel, cu regimul politic puternic personalizat de stilul de guvernare autoritar al Domnitorului Cuza. Înlăturarea regimului politic din timpul domniei lui Cuza atrăgea după sine măsura politică a încetării activității Consiliului de Stat[4]. Renunțarea la instituția Consiliului de Stat, care avea și funcții jurisdicționale, era motivată și de înțelegerea rigidă a principiului

---

[1] Art. 26 din Legea pentru înființarea Consiliului de Stat prevedea că „reclamațiunile ridicate de particulari pentru apărarea intereselor lor, în cazurile anume determinate de legi se pot adresa direct la Consiliul de Stat dacă acei particulari au reclamat înainte la ministerul respectiv și nu au dobândit îndestulare în timp de 15 zile cel mult de la data primirei reclamării", a se vedea *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2000, p. 377.

[2] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României..., op. cit., ed. 2, p. 406.

[3] A se vedea alocuțiunea raportorului pentru dezbaterea proiectului de Constituție, Aristid Pascal, în *A. Pencovici*, Dezbaterile Adunării Constituante din anul 1866 asupra Constituțiunii și Legii electorale din România, Tipografia Statului, București, 1883, p. 31.

[4] A se vedea cauzele desființării Consiliului de Stat, în *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Institutul de Arte Grafice, Ed. Marvan, București, 1935, p. 228-233.

separaţiei celor trei puteri în stat, potrivit căruia numai instanţelor judecătoreşti, le-ar fi revenit competenţa de soluţionare a cauzelor în materie de contencios administrativ[1]. Legiuitorul constituant a fost ferm şi a decis în art. 130 că pe viitor „Consiliul de Stat cu atribuţiuni de contencios administrativ nu se poate reînfiinţa".

Întrucât încetarea activităţii Consiliului de Stat crea un vid legislativ, în primul rând, în privinţa elaborării proiectelor de lege, a judecării cauzelor de competenţa Consiliului, ca instanţă superioară de recurs a consiliilor judeţene şi a comitetelor permanente prevăzute de Legea rurală din 15 august 1864, inclusiv în privinţa contenciosului administrativ, s-a adoptat Legea pentru împărţirea diferitelor atribuţiuni ale Consiliului de Stat desfiinţat prin Constituţie, din 9 iulie 1866[2], care a prevăzut în art. 8 că „afacerile de natură contencioasă ce Consiliul de Stat, judecă, sau pe temeiul unei legi speciale, se vor judeca de instanţele judecătoreşti, după regulile ordinare"[3]. 5

Legea din 1 iulie 1905 pentru reorganizarea Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie a introdus în competenţa instanţei supreme (Secţia de contencios administrativ) soluţionarea plângerilor persoanelor împotriva actelor administrative care le afectau drepturile recunoscute prin acte administrative[4]. Nu erau supuse controlului jurisdicţional actele de guvernământ[5]. Aceasta nu a fost o soluţie de durată, legea fiind considerată în epocă şi neconstituţională[6]. Parlamentul a modificat la 25 martie 1910 legea privind instanţa supremă şi a renunţat cu 6

---

[1] În doctrina constituţională veche, s-a susţinut că „s-ar viola principiul separaţiunei puterilor când s-ar da Consiliului de Stat, care e o autoritate administrativă, dreptul de a judeca chestiuni în care tot autoritatea administrativă figurează şi ca parte" (a se vedea *C.G. Dissescu*, Dreptul Constituţional, Ed. Librăriei Socec§Co., Bucureşti, 1915, p. 878).

[2] *C. Hamangiu*, Legi uzuale, vol. II, op. cit., p. 77.

[3] A se vedea şi *A. Teodorescu*, op. cit., p. 229-230.

[4] Actele administrative constatate de suprema instanţă ca abuzive, erau anulate de aceasta.

[5] Competenţa instanţei supreme în această materie a încetat în 1910 printr-o nouă modificare a Legii privind Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, dar a fost reconfirmată printr-o nouă voinţă legislativă în 1912, Parlamentul adoptând o noua reglementare a Curţii de Casaţie. Prin noul act normativ s-a prevăzut că instanţa supremă (Secţia a III-a) judecă „recursurile acelor care s-ar pretinde vătămaţi în drepturile lor printr-un act administrativ de autoritate făcut cu călcarea legii, precum şi recursurile în contra refuzului autorităţilor administrative de a rezolva o cerere relativă la un astfel de act". Erau exceptate de la această procedură actele de guvernământ, adică măsurile luate pentru ocrotirea unui interes general privitor la ordinea publică, la siguranţa statului internă sau externă, sau la alte cerinţe de ordine superioară, cum ar fi: „declararea stării de asediu, faptele de război care ar rezulta dintr-o forţă majoră sau din necesităţile imediate ale luptei, executarea şi interpretarea tratatelor şi convenţiunilor diplomatice cu statele străine, măsurile împotriva epidemiilor, epizotiilor, inundaţiilor, foametei, tulburărilor interne, extrădarea străinilor, expulzarea lor, şi altele de asemenea natură". A se vedea analiza anteproiectului legii întocmit de M. Cantacuzino, ministrul justiţiei, în revista „Dreptul" nr. 4 din 15 ianuarie 1912. Revista „Dreptul" publică în nr. 8 din 20 ianuarie 1912 sub semnătura avocatului şi membrului Parlamentului, Petru Missir, raportul pe care acesta l-a prezentat Senatului pentru susţinerea iniţiativei ministrului de justiţie. În raport se precizează că „proiectul revine la ideia legiuitorului din 1905, de a deschide un recurs în anulare înaintea Înaltei Curţi de Casaţiune in potriva actelor de autoritate abătute de la lege, părăsind sistemul legei electorale de a reduce pretenţiile lezatului numai la despăgubirea daunelor suferite".

[6] A se vedea *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 878.

această ocazie la competența acesteia în materie de contencios administrativ. Soluționarea acțiunilor în contencios a revenit tribunalelor de județ, ca instanțe de drept comun[1].

7 Printr-o nouă Lege pentru Curtea de Casație și Justiție, adoptată la 17 februarie 1912, se menține jurisdicția de contencios administrativ a instanței supreme, dar se permite tribunalelor ordinare să se pronunțe asupra ilegalității unui act administrativ ridicate pe cale de excepție[2]. În doctrina de specialitate s-a considerat că noua lege restabilește contenciosul de legalitate al Legii din 1905, reducându-l însă la un contencios al legalității și nu de anulare a actului ilegal[3].

8 Constituția din 1923 a prevăzut în art. 107 că procedura de contencios administrativ este de competența puterii judecătorești, potrivit legii speciale[4]. Totodată, s-a interzis formal înființarea oricăror autorități speciale cu atribuții de contencios administrativ. Concepția Legiuitorului constituant în materie de contencios administrativ poate fi sintetizată în două idei: textul constituțional este refractar înființării tribunalelor administrative; instanțele de drept comun capătă puterea de a anula actele administrative ilegale[5]. Concepția Constituantului va fi dezvoltată de Legea pentru contenciosul administrativ adoptată la 23 decembrie 1925[6]. Legea a dat în competența Curților de apel judecarea în primă instanță a cererilor în materie de contencios administrativ, recursul judecându-se la Curtea de Casație și Justiție[7]. Constituția din 1938 a menținut neschimbat sistemul consacrat prin Legea fundamentală din 1923[8].

---

[1] Potrivit art. 74 alin. (1) din lege, pricinile dintre particulari și stat, județe, comune sau alte autorități publice, pentru vătămarea drepturilor particularilor prin acte administrative de autoritate, venind înaintea instanțelor judecătorești, conform principiilor generale ale dreptului, se vor judeca de urgență și cu precădere asupra tuturor celorlalte afaceri.

[2] Art. 35 alin. (2) din lege prevedea că „tribunalele ordinare nu se pot pronunța asupra ilegalității unui act administrativ de autoritate decât pe cale de excepție".

[3] *C.G. Rarincescu*, Contenciosul administrativ român, Ed. „Universala" Alcalay §Co., București, 1936, p. 95.

[4] Textul constituțional prevedea că cel vătămat în drepturile sale, fie printr-un act administrativ de autoritate, fie printr-un act de gestiune făcut cu călcarea legilor și a regulamentelor, fie prin rea voință a autorităților de a rezolva cererea privitoare la un drept, poate face cerere la instanțele judecătorești pentru recunoașterea dreptului său. Organele puterii judiciare judecă dacă actul este ilegal, îl pot anula, pot pronunța daune civile până la data restabilirii dreptului vătămat, având și căderea de a judeca cererea de despăgubire, fie în contra autorității administrative chemate în judecată, fie contra funcționarului vinovat. Puterea judecătorească nu are căderea de a judeca actele de guvernământ, precum și actele de comandament cu caracter militar.

[5] *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 96.

[6] *C. Hamangiu*, Codul general al României, vol. XI-XII, p. 53 și urm. Art. 4 din lege prevedea că plângerile întemeiate pe art. 99 și 107 din Constituție și art. 1 al Legii pentru contenciosul administrativ vor fi introduse înaintea Curții de apel în circumscripția căreia reclamantul își avea domiciliul. Recursurile la hotărârile pronunțate de Curtea de apel puteau fi recurate la Curtea de Casație și Justiție [potrivit art. 31 §III lit. f)] din Legea pentru Curtea de Casație și Justiție, adoptată la 20 decembrie 1925.

[7] Art. 6 din lege avea următorul cuprins: „Curtea de apel învestită cu asemenea cereri judecă dacă actul este ilegal, îl pot anula sau pot pronunța daune civile până la data restabilirii dreptului vătămat, având și căderea de a judeca și cererea de despăgubiri, fie contra autorității administrative chemate în judecată, fie contra funcționarului vinovat".

[8] Art. 78 din Constituție avea următorul cuprins: „Contenciosul administrativ este în căderea puterii judecătorești, potrivit legii speciale. Puterea judecătorească nu are cădere să judece actele de guvernământ, precum și actele de comandament militar".

Constituțiile din 1948 și 1952 nu au mai reglementat contenciosul administrativ, acesta 9
fiind formal desființat prin Decretul Prezidiului MAN nr. 128/1948[1]. Codul de procedură civilă în vigoare în acea vreme, a stabilit (art. 120[1]) că numai în cazurile în care legea prevede expres dreptul de a cere reformarea sau desființarea de către instanțe a unei decizii sau dispoziții date de un organ al administrației de stat, persoanele interesate pot face plângere la tribunal. În afara acestor ipoteze, organele administrației de stat răspundeau, potrivit legislației constituționale din acea vreme, în fața Marii Adunări Naționale, ca organ suprem al puterii de stat.

Constituția din 1965 a reintrodus în art. 35 dreptul celui vătămat într-un drept al său 10
printr-un act ilegal al unui organ de stat, să ceară organelor competente, în condițiile prevăzute de lege, anularea actului și repararea pagubei. Art. 103 alin. (3) din Constituție prevedea, cu valoare de principiu constituțional, că tribunalele și judecătoriile judecă cererile celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative, putând să se pronunțe, în condițiile legii, și asupra legalității acestor acte. În baza acestor texte, Marea Adunare Națională a adoptat Legea nr. 1/1967 privind judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale, care a determinat o schimbare în perceperea raporturilor între statul socialist și cetățean, cu perspectiva posibilității legale a acestora de a obține pe cale judiciară satisfacție materială pentru daunele suferite din partea unor organe ale statului socialist. Din păcate, nici dispozițiile constituționale în materie, nici Legea nr. 1/1967 nu au reușit să depășească deplin excesul de putere al statului socialist.

§2. Concepția Adunării Constituante privind contenciosul administrativ

Prin conținutul său, art. 52 din Constituție oferă celui vătămat într-un drept al său sau 11
într-un interes legitim, printr-un act administrativ emis de către o autoritate publică sau prin nesoluționarea în termen legal a unei cereri adresate acesteia, posibilitatea de a se adresa justiției pentru a obține recunoașterea dreptului sau a interesului legitim, anularea actului, precum și repararea prejudiciului ce i s-a produs. Fiind vorba de o jurisdicție administrativă, acțiunea în justiție a celui vătămat într-un drept al său, se află sub incidența art. 21 alin. (4), potrivit căruia, jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite.

---

[1] Decretul nr. 128/1948 a abrogat Legea privind contenciosul administrativ din 23 decembrie 1925. În expunerea de motive a decretului se menționa că dispozițiile acestuia aveau scopul să împiedice pentru viitor ca „actele autorității să fie puse în discuție de particulari, iar aceștia să mai aibă dreptul să cheme statul în judecată pentru ca actele lui să fie cenzurate de o autoritate subordonată". Renunțarea Legiuitorului socialist la contenciosul administrativ a dus la grave abuzuri ale organelor de stat executive față de drepturile cetățenilor, lipsiți de un drept elementar la apărare împotriva autorităților administrației publice. Așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, actele administrative nu mai puteau fi puse în discuție în fața instanțelor judecătorești nici pe calea unei acțiuni directe, nici pe cale de excepție de legalitate, în afara cazurilor când o dispoziție legală specială ar fi prevăzut contrariul (*T. Drăganu*, Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967, Ed. Dacia, Cluj, 1970, p. 9). Dreptul de a ataca în justiție acte abuzive, excesul de putere al statului față de cetățean trebuia să capete dezlegare din partea Parlamentului, ori acest lucru nu ar fi fost acceptat de către guvernantul aflat la putere.

12 Tezele pentru Capitolul II din Titlul II al proiectului de Constituție, consacrat drepturilor și îndatoririlor fundamentale, au prevăzut că „orice persoană care se consideră vătămată în drepturile sale, cunoscute de lege, printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei autorități administrative de a-i rezolva cererea referitoare la un asemenea drept, se poate adresa instanței judecătorești competente pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Se consideră refuz nejustificat de rezolvare a cererii la un drept recunoscut de lege și faptul de a nu se răspunde petiționarului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu este prevăzut un alt termen. Excepțiile de la exercitarea acestui drept, precum și condițiile specifice pentru soluționarea cererii persoanei vătămate, se stabilesc prin lege"[1]. Din tezele expuse, rezultă mai multe idei, care au făcut obiectul dezbaterii legiuitorilor constituanți:

a) orice persoană fizică sau juridică poate fi titularul acțiunii în contencios administrativ;

b) au vocația să invoce acțiunea în contencios cetățenii români și străini, persoanele juridice române, precum și persoanele juridice străine cu sediul în România;

c) drepturile încălcate trebuie să fi fost recunoscute într-un act normativ având forța juridică a legii;

d) sunt ocrotite drepturile încălcate printr-un act administrativ;

e) face obiectul acțiunii în contencios administrativ și refuzul nejustificat al unei autorități administrative de rezolvare a unei cereri referitoare la un drept recunoscut prin lege de statul român;

f) competența judecării în contencios aparține exclusiv puterii judecătorești;

g) persoana vătămată este îndreptățită să pretindă anularea actului, recunoașterea dreptului încălcat și repararea pagubei;

h) revine Parlamentului dreptul suveran de a reglementa excepțiile de la exercitarea dreptului oricăror persoane de a ataca în contencios administrativ, condițiile specifice soluționării cererii, precum și competența instanțelor judecătorești.

13 Legea fundamentală adoptată în 1991 a preluat aceste teze și a creat un cadru juridic de nivel constituțional pentru reglementarea contenciosului administrativ[2]. Constituția a extins dreptul la acțiune în contencios administrativ la prefecți, care potrivit art. 122 alin. (4)[3] pot ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept prin voința Adunării Constituante. În fine, Constituția a prevăzut în art. 72 alin. (2) lit. f), devenit prin republicarea acesteia, în urma revizuirii din 2003, art. 73 alin. (2) lit. k) că reglementarea contenciosului administrativ este de domeniul legilor organice.

14 În procedura de revizuire a Constituției, finalizată în 2003, dispozițiile art. 48 din textul constituțional adoptat în 1991 au fost modificate, într-o primă formă, de Comisia parlamentară pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituției, la care

---

[1] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 194.

[2] A se vedea, pentru o analiză generală, *A. Negoiță*, Legea contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 6/1991.

[3] Renumerotat ca art. 123 alin. (4) în textul Constituției revizuite și republicate.

au formulat amendamente membri ai Camerei Deputaților[1]. Față de forma anterioară a textului art. 48, votată în 1991, amendamentele Comisiei au prevăzut că pot fi vătămate nu numai drepturile unei persoane, ci și interesele legitime ale acesteia, urmând ca persoana respectivă să facă dovada interesului legitim încălcat. Totodată, s-a prevăzut că limitele și condițiile exercitării dreptului unei persoane de a se adresa instanțelor de judecată sunt stabilite nu de o lege organică, așa cum stabilise anterior Adunarea Constituantă, ci de o lege ordinară și, în fine, că răspunderea patrimonială a statului se angajează nu numai pentru erorile judiciare comise în procesele penale, ci în toate procesele. Cel mai important amendament, s-a referit la instituirea răspunderii magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință pentru săvârșirea de către aceștia a unei erori judiciare pe seama unei persoane, producându-i astfel un prejudiciu.

În urma revizuirii constituționale din 2003, art. 125 din textul Constituției aprobate 15
prin referendum național în 1991, a fost modificat și completat. Una dintre completările aduse art. 125, devenit art. 126 în urma republicării Constituției revizuite, are următorul cuprins: „(6) Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale". Este de observat că textul citat introduce un termen nou în materie de contencios, și anume, „instanțe de contencios administrativ". Până în prezent nu au fost înființate astfel de instanțe, competența de a primi și soluționa cererile persoanelor vătămate prin acte administrative revenind secțiilor specializate ale instanțelor de drept comun.

§3. Conceptul de contencios administrativ

Termenul de contencios, cu rădăcină semantică în verbul latin *contendo,ere*, (a căuta 16
să obțină ceva, a cere cu stăruință, a solicita, a pune față în față) este utilizat în dreptul administrativ pentru a delimita căile de atac jurisdicționale împotriva actelor și operațiunilor administrative, de recursurile administrative obișnuite[2]. În doctrina românească interbelică de drept administrativ, contenciosul administrativ a fost definit ca totalitate a litigiilor născute între particulari și administrațiunile publice, cu ocazia organizării și funcționării serviciilor publice și în care sunt puse în cauză reguli, principii și situațiuni juridice aparținând dreptului public[3]. În doctrina recentă, noțiunea de contencios administrativ este privită într-un sens larg și într-un sens restrâns.

---

[1] Propunerile făcute de Comisie au avut următorul conținut: „(1) Persoana vătămată într-un drept al său, ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.

(2) Condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege.

(3) Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului nu înlătură, în condițiile legi, răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință". Se observă că în amendamentul propus de Comisie nu există nicio referire la exercitarea funcției cu gravă neglijență.

[2] A se vedea *A. Iorgovan*, Drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, București, 2005, p. 486.

[3] *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 33.

17 În sens larg, prin contencios administrativ se înțeleg litigiile de competența instanțelor judecătorești, dintre un organ al administrației publice, respectiv un funcționar public sau, după caz, o structură autorizată să presteze un serviciu public, pe de o parte, și un alt subiect de drept, pe de altă parte, în care organul administrației publice sau funcționarul public apare ca purtător al autorității publice. În sens restrâns, termenul de contencios administrativ desemnează litigiile de competența secțiilor de contencios administrativ ale instanțelor judecătorești[1]. Potrivit unei alte opinii, noțiunea de contencios administrativ ar desemna ansamblul litigiilor juridice născute cu ocazia exercitării activității executive în măsura în care pun în cauză acte ale autorităților de stat competente să o îndeplinească[2]. Același autor definește contenciosul administrativ ca ansamblu de reguli de drept prin care sunt soluționate de organele competente ale statului, litigiile juridice care pun în cauză acte ale administrației de stat[3].

18 În înțelesul Legii nr. 554/2004 [art. 2 alin. (1) lit. f)], termenul de contencios administrativ, se referă la activitatea de soluționare de către instanțele de contencios competente potrivit legii organice, a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul legii menționate, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.

§4. Condițiile constituționale și legale ale exercitării acțiunilor în contencios administrativ

19 Art. 52 alin. (2) din Constituție conferă Parlamentului atribuția de a stabili prin lege organică condițiile și limitele exercitării dreptului de a declanșa acțiunea în contencios administrativ. Constituantul nu a dorit să intervină în detaliile soluționării cererilor persoanelor îndreptățite să invoce acțiunea în contencios administrativ, datorită diversității situațiilor în care s-ar impune o astfel de acțiune. Singura condiție fixată de Legiuitorul constituant este respectarea de către forul legislativ a caracterul de lege organică prin care se stabilesc condițiile legale ale exercitării acțiunii în contencios, inclusiv, limitele exercitării dreptului, ca atare. Forța juridică a legii organice, care transpune voința legislativă a Parlamentului în materie de contencios administrativ, arată importanța pe care Adunarea Constituantă a acordat-o acestei probleme complexe a raporturilor între cei care administrează treburile publice și cei administrați, adică cetățenii în multitudinea relațiilor acestora cu statul.

20 Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 prevede în art. 1 alin. (1) că „orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public"[4]. Din textul

---

[1] *A. Iorgovan*, op. cit., p. 489.

[2] *T. Drăganu*, Introducere în teoria și practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 169.

[3] Idem, p. 168-169.

[4] Termenul de „interes legitim public" depășește intenția Legiuitorului constituant, care se referă la persoană în înțelesul de persoană fizică, de cetățean și la interesele sale. Art. 2 alin. (1) lit. r) din

citat, care preia practic cu mici modificări enunţul constituţional cuprins în art. 52 al Legii fundamentale, rezultă condiţiile de admisibilitate ale unei acţiuni în contencios, cauzată de consecinţele unei acţiuni ilegale a unei autorităţi publice. Ele se referă la părţile aflate în litigiu, la subiectele de sezină, adică cine este îndreptăţit să sesizeze instanţa de contencios administrativ, la obiectul acţiunii de contencios, actele supuse controlului de legalitate, precum şi actele exceptate de la acţiunea în contencios administrativ şi la stabilirea instanţei competente să soluţioneze conflictul.

Cât priveşte părţile aflate în conflict, acestea sunt, pe de o parte, autoritatea publică **21**
care a emis actul administrativ prin care s-au încălcat drepturile sau interesele legitime ale unei persoane fizice sau juridice. Partea vătămată poate fi orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică prin actul administrativ emis de aceasta sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri [art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004]. Legea asimilează persoanei vătămate şi grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular de drepturi subiective sau interese legitime private, precum şi organisme sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor şi intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate. Autoritatea publică acţionată în justiţie poate fi orice organ de stat sau al unităţilor administrativ-teritoriale care este supusă unui regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public, inclusiv persoane juridice de drept privat care au obţinut statut de utilitate publică sau care sunt autorizate să presteze un serviciu public în regim de putere publică. Au drept de sesizare în materie de contencios administrativ şi Avocatul Poporului în virtutea prerogativelor sale constituţionale de apărare a drepturilor şi libertăţilor persoanelor fizice.

Scopul urmărit prin intentarea acţiunii judiciare este enunţat chiar în art. 52 din **22**
Constituţie: recunoaşterea dreptului sau a interesului legitim încălcat, anularea actului administrativ ilegal şi repararea pagubei pricinuite prin aplicarea actului administrativ ilegal. Actele administrative supuse controlului de contencios sunt de o mare diversitate. Intră în această categorie, prin voinţa Adunării Constituante [art. 126 alin. (6) din Legea fundamentală] şi ordonanţele Guvernului sau, după caz, dispoziţii cuprinse în ordonanţe a căror neconstituţionalitate a fost constatată de Curtea Constituţională.

În înţelesul Legii nr. 554/2004 prin act administrativ se înţelege actul unilateral cu **23**
caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a unei legi, care dă naştere,

---

Legea nr. 554/2004 defineşte termenul de interes legitim public, ca interes care vizează ordinea de drept şi democraţia constituţională, garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenţelor autorităţilor publice. Din punct de vedere sociologic, termenul de interes are sensuri variate. Este extrem de greu să defineşti interesele sociale şi cu atât mai mult să cuantifici afectarea interesului public, atunci când acesta vizează democraţia constituţională, satisfacerea nevoilor comunitare sau garantarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti. Interesul public este legat de interesele naţionale, ori acestea sunt definite, exprimate, prin voinţa corpului electoral de Parlament, în primul rând. A se vedea pentru o critică a introducerii în Legea nr. 554/2004 a dreptului Ministerului Public de a intenta o acţiune în contencios administrativ, motivată de încălcarea unui interes legitim public, prin emiterea unui act administrativ, *T. Drăganu*, Câteva reflecţii pe marginea recentului Proiect de Lege a contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 3/2004.

modifică sau stinge raporturi juridice. Legea asimilează actelor administrative, în ceea ce privește obiectul ei de reglementare, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice. În principiu, acte administrative emit autoritățile puterii executive. Sunt însă și acte administrative care provin de la structuri parlamentare și ale puterii judecătorești, emise de acestea în executarea unor dispoziții legale, care au un caracter administrativ. Aceste acte administrative pot fi atacate în contencios administrativ.

24 Poate face obiectul unei acțiuni în contencios administrativ și nesoluționarea, în termenul prevăzut de lege, a unei cereri îndreptățite a unei persoane fizice sau juridice, pe care aceasta a depus-o spre soluționare unei autorități publice competente. Este asimilat unui act administrativ ilegal, atacabil în fața unei instanțe de contencios administrativ, refuzul nejustificat al unei autorități publice de a soluționa cererea unei persoane. Legea nr. 554/2004 asimilează refuzului nejustificat și nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii îndreptățite a unei persoane sau, după caz, a plângerii prealabile. Art. 126 alin. (6) din Constituție exceptează de la controlul judecătoresc al actelor administrative, actele care privesc raporturile cu Parlamentul,[1] precum și actele de comandament militar[2]. În fine, în sistemul nostru judiciar nu au fost create instanțe specializate pentru judecarea litigiilor de contencios administrativ. La instanțele de drept comun (la Înalta Curte de Casație și Justiție, la curțile de apel și tribunale) există secții de contencios administrativ și fiscal, cărora le revine competența de judecată în materie de contencios administrativ.

§5. Răspunderea statului pentru erori judiciare

25 Răspunderea statului pentru daunele suferite de particulari, datorate erorilor judiciare, este o problemă de echitate socială care interesează nu numai statele, ca titulare ale monopolului justiției, ci întreaga comunitate internațională, dovadă în acest sens fiind și Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice adoptat de Adunarea generală a ONU în 1966, care în art. 14 parag. 6 prevede că atunci „când o condamnare penală definitivă este ulterior anulată sau se acordă grațierea, deoarece un fapt nou sau nou-descoperit dovedește că s-a produs o eroare judiciară, persoana care a suferit o pedeapsă în urma acestei condamnări va primi o indemnizație în conformitate cu legea, afară de cazul când s-a dovedit că nedescoperirea în timp util a faptului necunoscut îi este imputabilă ei, în întregime sau în parte"[3]. Textul din Pact a fost reluat și reconfirmat în

[1] În sensul Legii nr. 554/2004, prin acte care privesc raporturile cu Parlamentul se înțeleg actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuțiilor sale, prevăzute de Constituție sau de o lege organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul.

[2] Prin acte de comandament cu caracter militar, Legiuitorul înțelege actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar [art. 2 alin. (1) lit. l) din Legea nr. 554/2004].

[3] *A. Năstase, B. Aurescu*, Drept internațional contemporan, Texte esențiale, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2000, p. 269.

art. 3 din Protocolul nr. 7 la Convenția europeană a drepturilor omului, adoptat în 1984. În concordanță cu documentele internaționale evocate, Codul român de procedură penală în vigoare, reglementează pe larg procedura reparării pagubei materiale sau a daunei morale în caz de eroare judiciară sau în caz de privare nelegală de libertate ori în alte cazuri (art. 538-542). În art. 542, Codul de procedură penală reglementează acțiunea în regres pe care statul o poate intenta împotriva persoanei care, cu rea-credință sau din culpă gravă, a provocat eroarea judiciară[1)].

În afara răspunderii patrimoniale a autorităților publice pentru daunele cauzate particularilor prin acte administrative, Constituția enunță în art. 52 alin. (3) principiul răspunderii patrimoniale a statului pentru prejudiciile cauzate de procurori și judecători prin erorile judiciare făcute de aceștia în dosarele pe care le-au soluționat[2)]. Dacă în primul caz răspunderea este asumată de autoritatea emitentă a actului administrativ, în al doilea caz, răspunde statul ca atare, prin Ministerul Finanțelor Publice. Daunele provocate particularilor[3)] pot fi, după caz, materiale sau morale. Esențial este ca persoana să se considere vătămată printr-un act administrativ care i-a încălcat un drept sau interes legitim, instanța de contencios urmând să constate ilegalitatea actului și existența vătămării. Instanța va estima, totodată, întinderea și valoarea prejudiciului produs și va hotărî modul de reparare a pagubei. **26**

Legiuitorul constituant nu precizează natura dosarelor în care s-au făcut erorile judiciare. Răspunderea propriu-zisă se stabilește prin voința legislativă a Parlamentului și se întemeiază pe faptul că justiția este un monopol al activității statale, statul fiind răspunzător pentru modul în care agenții săi specializați – procurorii și judecătorii – își îndeplinesc atribuțiile prevăzute în legislația incidentă. Sediul general al materiei în privința răspunderii patrimoniale a statului pentru prejudiciile cauzate particularilor prin erori judiciare, este art. 96 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, care precizează, între altele, că răspunderea propriu-zisă este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea judecătorilor și procurorilor care și-au exercitat **27**

[1)] Art. 542 C.proc.pen. prevede următoarele: „(1) În cazul în care repararea pagubei a fost acordată potrivit art. 541, precum și în situația în care statul român a fost condamnat de către o instanță internațională pentru vreunul dintre cazurile prevăzute la art. 538 și 539, acțiunea în regres pentru recuperarea sumei achitate poate fi îndreptată împotriva persoanei care, cu rea-credință sau din culpă gravă, a provocat situația generatoare de daune sau împotriva instituției la care aceasta este asigurată pentru despăgubiri în caz de prejudicii provocate în exercițiul profesiunii. (2) Statul trebuie să dovedească în cadrul acțiunii în regres, prin ordonanța procurorului sau hotărâre penală definitivă, că cel asigurat în condițiile alin. (1) a produs cu rea credință sau din culpă gravă profesională eroarea judiciară sau privarea nelegală de libertate cauzatoare de prejudicii".

[2)] Modificarea alineatului final al art. 48 din textul Constituției adoptate în 1991, a dat curs unei realități judiciare care a apărut după intrarea în vigoare a Constituției: statul român a fost obligat să plătească sume importante de bani unor particulari, care i-au intentat proces civil la CEDO și au câștigat. În noua formulare, alin. (3) al art. 48, devenit art. 52 alin. (3) în urma renumerotării Constituției după revizuirea acesteia în 2003, prevede alături de răspunderea statului, nelimitată de natura procesului în care este parte ca pârât, și răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență, săvârșind astfel, erori judiciare.

[3)] Înțelegem aici termenul de particulari orice persoană fizică sau juridică ale cărei drepturi sau interese legitime ocrotite de stat au fost prejudiciate material ori moral prin emiterea unui act administrativ ilegal.

funcția cu rea-credință sau gravă neglijență. Pentru angajarea răspunderii este necesar să existe un prejudiciu, ca urmare a erorilor judiciare făcute. Cât privește răspunderea magistraților, trebuie dovedit că aceștia au acționat fie cu rea-credință, fie cu gravă neglijență[1]. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a apreciat că problema erorilor judiciare se ridică în principal sub aspectul reparațiilor pe care societatea este datoare să le acorde celui care a suferit în mod injust de pe urma erorilor comise în sistemul judiciar, prevederile constituționale cuprinse în art. 52 alin. (3) consacrând principiul răspunderii obiective a statului în asemenea împrejurări[2].

28 Cât privește dreptul la repararea pagubei, există diferențe de reglementare normativă, după cum este vorba de un proces penal sau civil. Art. 96 alin. (3) din Legea nr. 303/2004 prevede în acest sens, că situațiile în care persoana are dreptul la repararea prejudiciilor cauzate prin erori judiciare săvârșite în procese penale sunt stabilite de Codul de procedură penală[3]. Același articol prevede în alin. (4) că dreptul persoanei vătămate la repararea

---

[1] Nimic nu împiedică pe magistrați să încheie un tip de asigurare pentru săvârșirea unor astfel de erori judiciare, asemănător celei făcute de medici pentru malpraxis, situație în care dispoziția constituțională pe care o comentăm cade în desuetudine. Alta ar fi situația dacă prin Legea nr. 303/2004 s-ar stabili că în situația în care un magistrat s-ar face vinovat de săvârșirea unei erori judiciare cu rea-credință sau din gravă neglijență, și-ar pierde unele drepturi, și, îndeosebi, dreptul de pensionare reglementat în art. 81 și urm. din Legea nr. 303/2004. Sunt mulți procurori și judecători, condamnați definitiv pentru săvârșirea de infracțiuni grave de corupție, care pe parcursul cercetării penale sau al judecății, se pensionează, beneficiind astfel de avantajele materiale justificate pentru magistrații care își exercită profesia cu profesionalism și în mod onest.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 633 din 24 noiembrie 2005 (M.Of. nr. 1138 din 15 decembrie 2005).

[3] Codul de procedură penală prevede în art. 538: „*(1)* Persoana care a fost condamnată definitiv, indiferent dacă pedeapsa aplicată sau măsura educativă privativă de libertate a fost sau nu pusă în executare, are dreptul la repararea de către stat a pagubei suferite în cazul în care, în urma rejudecării cauzei, după anularea sau desființarea hotărârii de condamnare pentru un fapt nou sau recent descoperit care dovedește că s-a produs o eroare judiciară, s-a pronunțat o hotărâre definitivă de achitare. *(2)* Dispozițiile alin. (1) se aplică și în cazul redeschiderii procesului penal cu privire la condamnatul judecat în lipsă, dacă după rejudecare s-a pronunțat o hotărâre definitivă de achitare. *(3)* Persoana prevăzută la alin. (1) și persoana prevăzută la alin. (2) nu vor fi îndreptățite să ceară repararea de către stat a pagubei suferite dacă, prin declarații mincinoase ori în orice alt fel, au determinat condamnarea, în afara cazurilor în care au fost obligate să procedeze astfel. *(4)* Nu este îndreptățită la repararea pagubei nici persoana condamnată căreia îi este imputabilă în tot sau în parte nedescoperirea în timp util a faptului necunoscut sau recent descoperit". Pentru informarea cititorului și pentru stabilirea unei legături mai directe între conținutul dispozițiilor art. 52 alin. (3) din Constituție și normele procedurale penale care dezvoltă textul respectiv, enunțăm în continuare art. 539: „*(1)* Are dreptul la repararea pagubei și persoana care, în cursul procesului penal, a fost privată nelegal de libertate. *(2)* Privarea nelegală de libertate trebuie să fie stabilită, după caz, prin ordonanță a procurorului, prin încheierea definitivă a judecătorului de drepturi și libertăți sau a judecătorului de cameră preliminară, precum și prin încheierea definitivă sau hotărârea definitivă a instanței de judecată învestită cu judecarea cauzei; art. 540: *(1)* La stabilirea întinderii reparației se ține seama de durata privării nelegale de libertate, precum și de consecințele produse asupra persoanei, asupra familiei celui privat de libertate ori asupra celui aflat în situația prevăzută la art. 538. *(2)* Reparația constă în plata unei sume de bani sau în constituirea unei rente viagere ori în obligația ca, pe cheltuiala statului, cel reținut sau arestat nelegal să fie încredințat unui institut de asistență socială și

prejudiciilor materiale cauzate prin erorile judiciare săvârşite în alte procese decât cele penale nu se va putea exercita decât în cazul în care s-a stabilit, în prealabil, printr-o hotărâre definitivă, răspunderea penală sau disciplinară, după caz, a judecătorului sau procurorului pentru o faptă săvârşită în cursul judecăţii procesului şi dacă această faptă este de natură să determine o eroare judiciară. Cât priveşte noţiunea de eroare judiciară, Legiuitorul a preferat să lase pe seama doctrinei de specialitate şi a instanţelor de judecată să clarifice acest termen,[1] de unde şi dificultăţile majore ale aplicării textelor în materie.

În jurisprudenţa sa, Curtea constituţională a reţinut că dispoziţiile art. 52 alin. (3) din 29
Constituţie sau alte norme cuprinse în Constituţie, în pacte sau tratate internaţionale la care România este parte, nu prevăd imprescriptibilitatea dreptului persoanelor prejudiciate prin condamnarea pe nedrept sau prin privarea ori restrângerea de libertate în mod nelegal, de a porni o acţiune în repararea pagubei şi nici un termen limită în care acest drept poate fi exercitat[2]. Concluzia pe care o trage instanţa de contencios constituţional din considerentele expuse mai sus este că Legea fundamentală lasă la opţiunea legiuitorului ordinar stabilirea condiţiilor procedurale, inclusiv a termenelor în care dreptul la reparaţii poate fi exercitat. În ceea ce ne priveşte, considerăm că decizia Curţii Constituţionale este nefondată şi încalcă spiritul Constituţiei şi voinţa Adunării Constituante ca persoanele care sunt îndreptăţite să ceară despăgubiri în urma prejudiciilor cauzate prin erori judiciare săvârşite de magistraţi care şi-au exercitat funcţia cu rea-credinţă sau gravă neglijenţă să se îndrepte împotriva statului ca titular al înfăptuirii justiţiei. Încurajat de decizia Curţii Constituţionale, Parlamentul ar putea să stabilească un termen scurt în care persoanele îndreptăţite să beneficieze de dispoziţiile art. 52 alin. (2) din Constituţie pot să intenteze acţiunea în repararea pagubei.

§6. Răspunderea judecătorilor şi procurorilor pentru exercitarea funcţiei cu rea-credinţă sau gravă neglijenţă

Înainte de a fi o problemă care cere o soluţie de principiu sub forma unei norme consti- 30
tuţionale sau legale, răspunderea judecătorilor şi procurorilor pentru modul în care îşi

---

medicală. *(3)* La alegerea felului reparaţiei şi la întinderea acesteia se va ţine seama de situaţia celui îndreptăţit la repararea pagubei şi de natura daunei produse. *(4)* Persoanelor îndreptăţite la repararea pagubei, care înainte de privarea de libertate ori de încarcerare ca urmare a punerii în executare a unei pedepse ori măsuri educative privative de libertate erau încadrate în muncă, li se calculează, la vechimea în muncă stabilită potrivit legii, şi timpul cât au fost private de libertate. *(5)* Reparaţia este în toate cazurile suportată de stat, prin Ministerul Finanţelor Publice; şi art. 541: „*(1)* Acţiunea pentru repararea pagubei poate fi pornită de persoana îndreptăţită, potrivit art. 538 şi 539, iar după moartea acesteia poate fi continuată sau pornită de către persoanele care se aflau în întreţinerea sa la data decesului. *(2)* Acţiunea poate fi introdusă în termen de 6 luni de la data rămânerii definitive a hotărârii instanţei de judecată, precum şi a ordonanţei sau încheierilor organelor judiciare, prin care s-a constatat eroarea judiciară, respectiv privarea nelegală de libertate. *(3)* Pentru obţinerea reparării pagubei, persoana îndreptăţită se poate adresa tribunalului în a cărei circumscripţie domiciliază, chemând în judecată civilă statul, care este citat prin Ministerul Finanţelor Publice. *(4)* Acţiunea este scutită de taxa judiciară de timbru".

[1] A se vedea *M. Udroiu* (coord.), Codul de procedură penală. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2015, p. 1377.

[2] Decizia Curţii Constituţionale nr. 28 din 25 ianuarie 2005 (M.Of. nr. 158 din 22 februarie 2005).

exercită atribuțiile, este o problemă de deontologie juridică și, totodată, profesională, precum și una de cultură politică și de educație civică, aspect asupra căruia juriștii se concentrează, din păcate, mai puțin. Factorii interesați de problematica răspunderii magistraților sunt statul, care deține monopolul justiției, cetățeanul ca parte și beneficiar al actului de justiție și magistratul, care instrumentează și înfăptuiește justiția, fie ca procuror, fie ca judecător[1]. Un alt factor care nu rămâne indiferent în fața problematicii responsabilității magistraților, este Parlamentul, care legiferează formele de răspundere în această materie. În cazul unei erori judiciare, fiecare dintre cei patru factori implicați are propria explicație asupra erorii. De aceea, problematica răspunderii magistraților trebuie abordată, cel puțin, la nivel teoretic fără pasiuni și încrâncenare, fără prejudecăți, dar și fără pretenții că actul de justiție este infailibil și că judecătorul nu poate să greșească și dacă totuși greșește, vina lui poate fi îndreptată printr-o altă procedură judiciară, sau minimalizată printr-o „acoperire" de castă. Atunci când vorbim despre dreptul persoanei vătămate printr-o eroare judiciară și, în consecință, de răspunderea statului pentru erori judiciare și de acțiunea în regres pe care acesta o are la dispoziție împotriva procurorului sau judecătorului care și-a exercitat funcțiile cu rea-credință sau gravă neglijență, trebuie să avem în vedere, așadar, o viziune echilibrată, care să dea satisfacție cetățeanului vătămat, dar să nu afecteze chiar ideea de justiție.

31 În cazul în care se impune răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate de judecători sau procurori, prin săvârșirea de către aceștia a unor erori judiciare cu rea-credință sau gravă neglijență, statul are o acțiune în regres împotriva magistraților vinovați, preluată din legislația procesuală și transpusă într-o normă de rang constituțional.

32 Anterior revizuirii Constituției, Codul de procedură penală în vigoare la acea dată, fusese modificat și completat prin Legea nr. 281/2003[2], în urma căreia art. 507 al Codului a prevăzut că în cazul în care repararea pagubei produsă prin eroare judiciară (în procesele penale) a fost acordată, statul are acțiune în regres împotriva aceluia care cu rea-credință sau din gravă neglijență a produs situația generatoare de daune. În urma revizuirii constituționale, dispoziția legală referitoare la „grava neglijență", cuprinsă în art. 507 din vechiul Cod de procedură penală, a fost ridicată la rang de principiu constituțional al răspunderii procurorilor și judecătorilor. În cadrul dezbaterilor parlamentare pe marginea acestui amendament, s-a pus problema semnificațiilor semantice ale sintagmei gravă neglijență, din punct de vedere al răspunderii magistraților[3]. Dacă reaua-credință a magistratului este evidentă, atât în cazul procurorilor, cât și al judecătorilor, neglijența acestora în

---

[1] Problematica răspunderii magistraților vizează exclusiv politica penală a statului realizată în colectiv de Guvern și de Parlament. Puterea judecătorească nu face politică penală, ci o aplică, potrivit atribuțiilor Ministerului Public și instanțelor judecătorești. Orice demers întreprins de magistrați privind modul în care Guvernul și Parlamentul stabilesc răspunderea acestora nu are vreun temei legal, atâta vreme cât o astfel de reglementare nu este de natură să afecteze independența judecătorilor sau să încalce atribuțiile și statutul procurorilor.

[2] M.Of. nr. 468 din 1 iulie 2003.

[3] Cu acest prilej senatorul György Frunda releva că „judecătorii erau feriți de o răspundere, sub larga emblemă a inamovibilității. Un judecător al României când aduce o hotărâre judecătorească nedreaptă statului român și în defavoarea persoanei fizice, indiferent de cetățenia acesteia, în cel mai bun caz comite o gravă neglijență" (a se vedea *C. Ionescu*, Constituția României, Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 87).

exercitarea funcției este mai greu de semnalat, cu excepția unor greșeli elementare. Gradul de gravitate al neglijenței separă răspunderea patrimonială a magistratului, acționat de stat în regres, de răspunderea sa disciplinară. Este aici important și rolul Consiliului Superior a Magistraturii, care în calitate de garant al independenței justiției este dator, în primul rând, să-l apere pe cetățean și în al doilea rând, să apere onoarea magistratului neglijent. În condițiile în care înfăptuirea justiției este un serviciu public, realizat de stat, pentru satisfacerea drepturilor cetățeanului și ale societății ale cărei valori au fost încălcate, Consiliul Superior al Magistraturii, în calitatea sa de garant al independenței justiției este dator să-l apere pe cetățean, întrucât acesta este beneficiarul independenței și al inamovibilității judecătorilor. Din păcate, Consiliul Superior al Magistraturii nu a dovedit că a înțeles și și-a însușit această filozofie a Adunării Constituante care corespunde întrutotul doctrinei penale clasice împărtășite de autorii români din perioada interbelică.

Problema răspunderii procurorilor și judecătorilor pentru modul în care își exercită atribuțiile legale, este departe de a fi soluționată. Răspunderea disciplinară face obiectul dispozițiilor constituționale ale art. 134 alin. (2) și alin. (3) din Legea fundamentală și a prevederilor subsecvente din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor, la care se adaugă dispozițiile cuprinse în art. 52 alin. (3) din Constituție. În opinia noastră, se impune *de lege ferenda* stabilirea judicioasă a unui echilibru între principiul independenței și cel al inamovibilității magistraților, pe de o parte, și răspunderea lor disciplinară și materială, pe de altă parte. Într-o astfel de ecuație nu ar trebui exclusă posibilitatea asumării chiar a unei răspunderi penale a magistratului, care cu rea credință sau din gravă neglijență în exercitarea atribuțiilor sale, aduce atingere unor valori ocrotite de stat prin mijloace penale[1]. Independența și inamovibilitatea judecătorilor și procurorilor sunt percepute în societate cu suficient temei ca o barieră impenetrantă și ocrotitoare a magistraților, la adăpostul căreia s-a creat o adevărată stare de spirit în lumea justiției referitoare la lipsa de răspundere a celor care au ca atribuție constituțională și legală să spună dreptul, să facă dreptate[2]. Neglijența în soluționarea dosarelor, rea-credința, infracțiunile de corupție săvârșite de magistrați, ar trebui să conducă și la pierderea drepturilor de care aceștia beneficiază potrivit dispozițiilor Legii nr. 303/2004. 33

Art. 53. Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

(2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a duce atingere existenței dreptului sau a libertății.

---

[1] A se vedea și *Opinia Amicus Curiae* adoptată de Comisia de la Veneția la 10-11 martie 2017 privind răspunderea penală a judecătorilor.

[2] Cu prilejul dezbaterilor parlamentare pe marginea propunerii de revizuire a art. 48 din Constituție, consacrat, în formularea adoptată în 1991, contenciosului administrativ, senatorul *A. Iorgovan* aprecia că „inamovibilitatea a condus la îngâmfare. Inamovibilitatea a avut ca efect, până la urmă, transformarea judecătorilor într-un fel de persoane sacrosante" (a se vedea *C. Ionescu*, Constituția României, Legea de revizuire comentată..., op. cit. p. 86).

Lucrări de referință: *D. Big*, Restrângerea exercițiului libertăților publice, Ed. Hamangiu, București, 2008, p. 9-15; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 191; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 464-466; *D. Micu*, Garantarea drepturilor omului, Ed. All Beck, București, 1998, p. 214-222.

Studii de specialitate: *M. Andreescu*, Restrângerea exercițiului unor drepturi și principiul proporționalității, în Curierul Judiciar nr. 7-8/2011; *D.C. Dănișor*, Libertatea în capcană. Aporii ale justiției constituționale (II), în Revista de Drept Public nr. 1/2014; *L. Lefterache*, Restrângerea exercițiului unor drepturi ca pedeapsă accesorie, în Curierul Judiciar nr. 9/2006; *E.Gh. Moroianu*, Conceptul de ordine juridică, în Studii de drept românesc nr. 1-2/2008; *C.-L. Popescu*, Neconstituționalitatea revizuirii constituționale purtând asupra suprimării unor garanții constituționale ale drepturilor omului, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 27/2003.

Corelații legislative: Legea nr. 51/1991 privind securitatea națională a României, republicată (M.Of. nr. 190 din 18 martie 2014); Legea nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice, republicată (M.Of. nr. 96 din 7 februarie 2014); art. 18 CEDO; art. 53 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Constituționalizarea posibilității de restrângere a exercițiului unor drepturi sau libertăți.....624
§2. Cauzele care pot determina restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți.....626
§3. Condițiile în care poate fi dispusă restrângerea.....637

§1. Constituționalizarea posibilității de restrângere a exercițiului unor drepturi sau libertăți

1 Tezele pentru Capitolul I din Titlul II al proiectului de Constituție au prevăzut că „drepturile și libertățile fundamentale, precum și garanțiile acestora pot fi restrânse numai în cazurile expres prevăzute de Constituție sau în situația de stare de asediu ori de stare de urgență și numai prin lege. Legea trebuie să arate, în mod obligatoriu, dreptul și articolul din Constituție la care se referă restrângerea exercițiului, fără să poată aduce atingere însăși existenței acelui drept”[1]. Sunt câteva idei care pot fi desprinse din această teză formulată de Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție:

a) teza privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți a fost situată în Capitolul I al Titlului II al proiectului de Constituție, alături de celelalte teze referitoare la principiile fundamentale, orientative pentru Adunarea Constituantă, precum și pentru viitoarele puteri instituite, în materie de reglementare normativă a drepturilor și libertăților cetățenești. Acest lucru demonstrează că instituția juridică a restrângerii exercițiului unor drepturi cetățenești viza, în concepția Comisiei parlamentare, redactarea unui text general care să poată fi aplicabil întregii arii de restrângere a unor drepturi și libertăți consacrate și garantate de Constituția țării. Se evita, astfel situația ca în cuprinsul aceluiași text, care consacra un anumit drept, să se prevadă și cazul când s-ar fi impus restrângerea exercițiului său[2];

[1] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1998, p. 192.

[2] Idem, p. 431.

b) pentru restrângerea exercițiului drepturilor sau libertăților cetățenești era suficientă o voință legislativă ordinară a Parlamentului, lesne de exprimat printr-o majoritate relativă de voturi ale membrilor celor două Camere ale forului legislativ;

c) cazurile în care putea interveni restrângerea urmau a fi prevăzute expres în Constituție, dar tezele propuse de Comisie Adunării Constituante, prevedeau că printre aceste cazuri urmau să figureze starea de asediu și starea de urgență; în afara cauzelor ce urmau a fi prevăzute expres în Legea fundamentală, Parlamentul nu mai avea dreptul să prevadă suplimentar alte cazuri care ar fi impus restrângerea.

d) de la început, Comisia a precizat că restrângerea unor drepturi sau libertăți nu putea să afecteze existența dreptului sau a libertății, ci doar exercițiul acestora;

e) Comisia nu a făcut nicio precizare cât privește durata restrângerii și nici alte condiții ce urmau să fie respectate, dacă guvernantul ar fi optat pentru restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți.

f) Comisia și Adunarea Constituantă, s-au ferit să utilizeze termenul de suspendare a drepturilor și libertăților cetățenești, deși restrângerea exercițiului acestora, însemna practic același lucru[1)].

g) tezele nu au definit nici starea de asediu, nici starea de urgență. În tezele consacrate Președintelui României, s-a precizat doar că acesta instituie starea de asediu sau starea de urgență în întreaga țară ori în unele localități, cerând încuviințarea Parlamentului în cel mult 5 zile de la adoptarea acestor măsuri[2)].

Tezele pentru proiectul de Constituție au avut un dublu rol: pe de o parte, au expus soluția limitării unei ipotetice apetențe a statului de a restrânge printr-o procedură legislativă obișnuită sau prin măsuri administrative abuzive, exercițiul general al drepturilor și libertăților cetățenești, cu efecte dezastruoase asupra caracterului regimului politic, iar pe de altă parte, a întărit garanțiile constituționale în beneficiul cetățenilor români, grație cărora, restrângerea exercițiului drepturilor fundamentale ale acestora ar opera numai prin lege și numai în situații excepționale, s-ar aplica temporar și numai în cazurile expres prevăzute în Legea fundamentală și, în fine, s-ar referi la drepturi concrete și nu la ansamblul acestora. Cu alte cuvinte, cetățenii români s-ar afla la adăpost față de încercarea statului de a avea la un moment dat un comportament discreționar în materie de drepturi și libertăți cetățenești. **2**

Restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți nu este numai o problemă de reglementare normativă a unui demers determinat, de natură politică al statului. Este mai întâi și mai mult, o problemă de filozofie a drepturilor omului, de vreme ce, pe de o parte, Constituția consacră și garantează cetățenilor un ansamblu de drepturi și libertăți publice, iar pe de altă parte, același act normativ autorizează unele autorități statale să nu permită exercitarea unora dintre acestea. În fața acestei aparente atitudini contradictorii a Constituției, cetățeanul poate fi dezorientat, își poate pierde, chiar, încrederea în sistemul democratic de guvernare, poate opta pentru izolare sau pasivitate politică față de guvernanți, cărora le-a conferit prin votul său puterea de stat și legitimitate. Pentru **3**

[1)] Art. 152 alin. (2) din Constituție dezavuează complet ideea de suprimare a drepturilor și libertăților și prevede că nicio revizuire a Legii fundamentale nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

[2)] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 450.

a evita un astfel de scenariu, Adunarea Constituantă, decisă să păstreze intactă instituția juridică a restrângerii exercițiului unor drepturi cetățenești, va stabili, pe de o parte, limite clare pentru acțiunea de restrângere a exercitării drepturilor fundamentale, prevăzând că exercițiul anumitor drepturi este intangibil, iar pe de altă parte, va condiționa restrângerea acestora de respectarea anumitor condiții, a căror respectare va împiedica excesul de putere al statului și abuzurile în materie.

4 O altă teză propusă de Comisia pentru redactarea proiectului de Constituție și acceptată de Adunarea Constituantă, cu incidență asupra cadrului constituțional și legal al restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale, a fost cea referitoare la interpretarea și aplicarea acestora în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele, tratatele și cu acordurile internaționale la care România era parte, or aceste documente de referință, inclusiv, pentru instituția juridică a restrângerii exercițiului drepturilor cetățenești, conțineau norme democratice în materie, obligatorii și pentru statul român. Potrivit acestora, restrângerea trebuia să fie temporară, proporțională cu gravitatea situației care a determinat-o și dispusă numai dacă aceasta ar fi fost necesară într-o societate organizată pe baza principiilor democrației constituționale[1)].

§2. Cauzele care pot determina restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți

5 Adunarea Constituantă a rezervat problematica reglementării normative a restrângerii temporare a exercițiului unor drepturi și libertăți cetățenești Constituției și voinței legislative ordinare a Parlamentului. S-a stabilit astfel un echilibru între forța și supremația Constituției și competența Parlamentului de a decide, în situațiile concrete prestabilite expres și limitativ de Constituție, oportunitatea politică și socială a luării unei astfel de măsuri. Gardianul păstrării acestui echilibru între forța normativă a Constituției și cea a unei legi ordinare, este Curtea Constituțională, ca instituție principial independentă și imparțială în judecata chibzuită cu înțelepciune de plenul acesteia. Resortul care pune în

[1)] Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice prevede în art. 4 că „în cazul în care un pericol public excepțional amenință existența națiunii și este proclamat printr-un act oficial, statele părți la prezentul Pact pot ca în limita strică a cerințelor situației, să ia măsuri derogatorii de la obligațiile prevăzute în prezentul Pact, cu condiția ca aceste măsuri să nu fie incompatibile cu celelalte obligații ce le revin potrivit dreptului internațional și ca din ele să nu rezulte o discriminare întemeiată exclusiv pe rasă, culoare, sex, limbă, religie, sau origine socială". Și Convenția europeană a drepturilor omului permite în art. 15, statelor membre ca „în caz de război sau de alt pericol public ce amenință viața națiunii să ia măsuri care derogă de la obligațiile prevăzute de Convenție, în măsura strictă în care situația o cere și cu condiția ca aceste măsuri să nu fie în contradicție cu alte obligații ce decurg din dreptul internațional". Mai aproape de redactarea art. 53 din Constituția României este art. 52 alin. (1) din Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene, potrivit căruia „orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta Cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți".

mișcare acțiunea Curții este oricare dintre subiecții de sezină menționați în art. 146 lit. a) și d) din Constituție[1].

Constituția prevede în art. 53 alin. (1) că exercițiul unor drepturi poate fi restrâns „numai prin lege". Această sintagmă poate fi interpretată într-un sens larg și într-un sens restrâns. În teoria dreptului, precum și în practica parlamentară și în cea executivă, se consideră că termenul de lege poate fi folosit nu numai pentru forma de exprimare a voinței legislative a Parlamentului, ci și pentru ordonanțele adoptate de Guvern, fie în baza unei legi de abilitare, fie în temeiul delegării constituționale (ordonanțele de urgență)[2]. În sens restrâns, termenul de lege utilizat de Adunarea Constituantă în art. 53 alin. (1), se referă la actul normativ adoptat de Parlament potrivit procedurii constituționale și legale și promulgat de Președintele României. 6

În ceea ce ne privește, considerăm că în concepția legiuitorilor constituanți, sintagma „numai prin lege" este o condiție imperativă pentru legiuitorul ordinar, în situațiile în care optează pentru restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți. Parlamentul poate avea o astfel de opțiune numai cu condiția de a o exprima procedural prin adoptarea unei legi[3]. Potrivit acestei interpretări a sintagmei „numai prin lege", Guvernul nu ar avea puterea decizională de a restrânge exercițiul unor drepturi și libertăți cetățenești prin ordonanță. În practică însă, s-a admis restrângerea exercițiului unor drepturi constituționale ale cetățenilor români prin ordonanțe[4]. Este de esența democratică a instituției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului ca reglementarea acestora să fie rezultatul voinței suverane a Parlamentului. Din această perspectivă, la fel de justificată este cerința ca restrângerea exercițiului unor drepturi constituționale să fie rezervată exclusiv domeniului legii, ca act de suveranitate parlamentară. 7

În principiu, autoritățile puterii executive nu ar trebui învestite cu latitudinea de a lua măsuri administrative restrictive în materie de exercitare a drepturilor cetățenești, chiar dacă în doctrină se mai spune că astfel „nu se deschide calea abuzurilor, întrucât orice 8

---

[1] Pot sesiza Curtea Constituțională, potrivit art. 146 lit. a) Președintele României, oricare dintre președinții Camerelor legislative, Guvernul, Înalta Curte de Casație și Justiție, precum și un număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori. Potrivit art. 146 lit. d), Curtea poate fi sesizată pe calea unei excepții de neconstituționalitate direct de Avocatul Poporului sau de părțile aflate în proces în fața unei instanțe judecătorești sau de arbitraj comercial. Același drept îl poate avea chiar instanța care judecă o pricină sau procurorul, dacă participă la judecată. Fiecare dintre aceste subiecte de sezină poate susține că restrângerea exercițiului unui anumit drept s-a făcut cu încălcarea Constituției.

[2] Potrivit art. 114 alin. (4) din Constituție, „Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora". În virtutea acestui text, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență fără a mai fi constrâns de solicitarea unei abilitări speciale din partea Parlamentului, trebuind să respecte alte condiții procedurale stabilite în art. 114 alin. (5) și (6) din Constituție.

[3] În jurisprudența CEDO se practică o concepție foarte extensivă asupra noțiunii de lege, Curtea înțelegând-o în accepțiunea sa de lege materială, și nu formală (a se vedea Frederic Surde, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 167).

[4] A se vedea O.G. nr. 50 din 12 august 1994, privind instituirea unei taxe de trecere a frontierei în vederea constituirii unor resurse destinate protecției sociale (Legea privind aprobarea acestei ordonanțe a fost declarată neconstituțională prin Decizia Curți Constituționale nr. 139 din 14 decembrie 1994).

cetățean se poate adresa Justiției pentru protecția drepturilor și intereselor lui legitime"[1]. Dimpotrivă, practica instanțelor de judecată abundă în procese deschise de persoane împotriva abuzurilor săvârșite de organe ale statului, iar un astfel de proces presupune cheltuieli de judecată și este de durată, ceea ce pune sub semnul întrebării chiar ideea de protecție a drepturilor omului. Abuzul nu încetează în momentul în care o persoană se adresează justiției, ci atunci când instanța o repune în drepturile încălcate!

9 Sunt situații în care unele texte constituționale prevăd că o anumită reglementare normativă este de resortul legii[2] – ipoteză în care este permis Guvernului să asigure reglementarea respectivă, după caz, printr-o ordonanță de abilitare sau o ordonanță de urgență. În textele în care Legiuitorul constituant utilizează sintagma „numai prin lege", rezultă că acesta a impus o exigență de substanță, materială pentru caracterul constituțional al restrângerii exercițiului unui drept determinat. Folosirea în textul constituțional a sintagmei respective, este dovada că Legiuitorul constituant a exclus Guvernul din procedura decizională în materie de restrângere a exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale. Ca titular al dreptului de inițiativă legislativă, Guvernului poate să propună Parlamentului adoptarea în regim de urgență a unei legi în sensul art. 53 alin. (1) din Constituție.

10 Art. 53 alin. (1) din Constituție enumeră cazurile în care Parlamentul poate hotărî restrângerea. Textul Constituției este clar și ferm: Parlamentul recurge la restrângerea unor drepturi și libertăți fundamentale „numai dacă se impune". Iată prin urmare, cum Adunarea Constituantă a obligat Parlamentul să recurgă, prin votul majorității relative a deputaților și senatorilor, la o măsură de oportunitate legislativă. Aceasta poate lua forma unei propuneri legislative. Altfel, Guvernul este cel care, din proprie inițiativă, optează pentru restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți constituționale, urmând ca Parlamentul să evalueze și să decidă „dacă se impune" restrângerea. Iată din nou ideea de echilibru între puterea și voința Guvernului de a restrânge temporar exercițiul unor drepturi și libertăți și voința suverană a Parlamentului de a da curs pozitiv proiectului de lege înaintat de Guvern sau de a-l respinge, ori de a-l modifica, situație în care forul legislativ devine factorul constrângător și, în același timp, responsabil în fața poporului pentru adoptarea unei legi de restrângere a exercițiului unor drepturi.

11 Art. 53 alin. (1) din Constituție prevede că „exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui sinistru deosebit de grav"[3]. După cum se poate observa, Legiuitorul constituant a împărțit cauzele care pot determina statul să recurgă la restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți, în trei categorii.

---

[1] *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 464.

[2] Potrivit art. 45 din Constituție, „accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate".

[3] Alăturarea tuturor acestor termeni nu este întâmplătoare. Ordinea (publică) este în legătură directă cu securitatea sau siguranța națională. Tot astfel, sănătatea publică interesează, deopotrivă, populația și statul ca atare.

În prima categorie sunt cuprinse o serie de amenințări la adresa statului[1] în întregul 12
său, pentru a căror evitare, statul se simte obligat să recurgă la anumite măsuri nepopulare, dar care sunt necesare pentru apărarea unor valori esențiale nu numai pentru stat, ci și pentru fiecare cetățean al acestuia în parte. În această ecuație, cetățeanul devine el însuși părtaș la acțiunea statului și, în consecință, acceptă compromisul politic pe seama dreptului său constituțional de a beneficia oricând de exercițiul unora dintre drepturile sale fundamentale. A doua categorie de cauze, o constituie cerința aplicării procedurilor ce formează instrucția penală. În fine, cea de-a treia categorie de cauze, cuprinde evenimente naturale de o intensitate și gravitate deosebite (calamități naturale, dezastre, mișcări tectonice deosebit de grave).

Parlamentului, care recurge la restrângerea exercitării anumitor drepturi sau libertăți, 13
îi revine sarcina să identifice cauza restrângerii și să o încadreze într-o categorie sau alta. Este vorba de situații concrete, de evenimente sau de acțiuni întreprinse de persoane ori organizații, pe care Parlamentul le consideră amenințări ale securității naționale, ale ordinii constituționale, ordinii sau moralei publice, ale sănătății populației, ori ale drepturilor și libertăților cetățenești. Măsurile de restrângere a exercitării unor drepturi, luate de stat, pot avea un caracter preventiv, ori de împiedicare a extinderii consecințelor amenințărilor respective. Este o problemă de mare responsabilitate a statului pentru decizia sa legislativă. Acesta este motivul pentru care se impune clarificarea și explicarea termenilor utilizați în art. 53 alin. (1) din Constituție[2]. Atragem atenția că limbajul juridic este unul cu totul special și uneori foarte diferit de înțelesul semantic obișnuit, de dicționar, al cuvintelor, ceea ce face ca exprimarea juridică să pară necunoscută celor nefamiliarizați cu vocabularul juridic. Sunt chiar termeni cu înțeles diferit de la o ramură juridică la alta. Acesta este motivul pentru care încercăm să prezentăm noțiunile utilizate de Legiuitorul constituant în sensul cel mai apropiat de semantica obișnuită a cuvintelor respective.

Unul dintre acești termeni este cel de securitate națională, care este plurivalent[3]. Putem 14
vorbi, astfel, cu deplină îndreptățire, din punct de vedere al art. 53 alin. (1) din Constituție, de securitatea militară, economică, financiară, informatică, socială a țării. Oricare dintre aceste tipuri de securitate poate fi ținta unei amenințări interne sau externe, motiv pentru care Legiuitorul ar putea recurge la restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți

---

[1] Amenințări la adresa securității naționale, a ordinii publice (constituționale), a sănătății generale a populației la nivel național sau local, a moralei publice, precum și a drepturilor și libertăților cetățenilor.

[2] Nu orice amenințare a securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice justifică intervenția legislativă a Parlamentului de restrângere a exercițiului drepturilor sau libertăților vizate. Sunt posibile măsuri administrative pentru prevenirea unor astfel de evenimente considerate periculoase pentru valorile ocrotite de stat și la care se referă art. 53 alin. (1) din Constituie.

[3] În jurisprudența Curții Constituționale, s-a reținut că securitatea națională nu implică numai securitatea militară, deci domeniul militar, ci are și o componentă socială și economică. Astfel, nu numai existența unei situații *manu militari* atrage aplicabilitatea noțiunii de „securitate națională" din textul art. 53 din Constituție, ci și alte aspecte din viața statului – precum cele economice, financiare, sociale – care ar putea afecta însăși ființa statului prin amploarea și gravitatea fenomenului. Situația de criză financiară mondială ar putea afecta, în lipsa unor măsuri adecvate, stabilitatea economică a țării și, implicit securitatea națională [Decizia Curții Constituționale nr. 872 din 25 iunie 2010 (M.Of. nr. 433 din 28 iunie 2010)].

constituționale. Legea nr. 51/1991 privind securitatea națională a României[1] prevede în art. 1 că „prin securitate națională a României se înțelege starea de legalitate, de echilibru și de stabilitate socială, economică și politică necesară existenței și dezvoltării statului național român ca stat suveran, unitar, independent și indivizibil, menținerii ordinii de drept, precum și a climatului de exercitare neîngrădită a drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, potrivit principiilor și normelor democratice statornicite prin Constituție". Să mai observăm că atentatul ori o amenințare majoră a securității naționale este de natură să afecteze interesele naționale ale României[2].

15 Cum problematica vizată de termenul de securitate națională este, potrivit Legii nr. 51/1991, de competența Consiliului Suprem de Apărare a Țării, evaluarea de către acesta a unui eveniment, ca fiind un pericol pentru securitatea națională, îl include și pe Președintele României în decizia legislativă a Parlamentului de restrângere a exercitării unor drepturi sau libertăți, întrucât potrivit art. 53 alin. (1) din Constituție, restrângerea a primit calificativ de mijloc de apărare a securității naționale. Mai spunem că Parlamentul nu este îndreptățit să adopte o lege pentru restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți cetățenești, ca formă legislativă de apărare a securității naționale, înainte ca CSAT să decidă că o anumită activitate sau acțiune întreprinsă de o persoană sau grup organizat de persoane constituie o amenințare la adresa securității naționale[3].

---

[1] Republicată în M.Of. nr. 190 din 18 martie 2014

[2] În opinia noastră, calificarea unor activități sau acțiuni ca fiind amenințări la adresa securității naționale este de resortul CSAT și nu exclusiv, de domeniul aprecierii politice a Parlamentului.

[3] Potrivit art. 3 din Legea nr. 51/1991, republicată cu modificările și completările ulterioare constituie fapte de amenințare a securității naționale: *a)* planurile și acțiunile care vizează suprimarea sau știrbirea suveranității, unității, independenței sau indivizibilității statului român; *b)* acțiunile care au ca scop, direct sau indirect, provocarea de război contra țării sau de război civil, înlesnirea ocupației militare străine, aservirea față de o putere străină ori ajutarea unei puteri sau organizații străine de a săvârși oricare din aceste fapte; *c)* trădarea prin ajutarea inamicului; *d)* acțiunile armate sau orice alte acțiuni violente care urmăresc slăbirea puterii de stat; *e)* spionajul, transmiterea secretelor de stat unei puteri sau organizații străine ori agenților acestora, procurarea ori deținerea ilegală de documente sau date secrete de stat, în vederea transmiterii lor unei puteri sau organizații străine ori agenților acestora sau în orice alt scop neautorizat de lege, precum și divulgarea secretelor de stat sau neglijența în păstrarea acestora; *f)* subminarea, sabotajul sau orice alte acțiuni care au ca scop înlăturarea prin forță a instituțiilor democratice ale statului ori care aduc atingere gravă drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor români sau pot aduce atingere capacității de apărare ori altor asemenea interese ale țării, precum și actele de distrugere, degradare ori aducere în stare de neîntrebuințare a structurilor necesare bunei desfășurări a vieții social-economice sau apărării naționale; *g)* acțiunile prin care se atentează la viața, integritatea fizică sau sănătatea persoanelor care îndeplinesc funcții importante în stat ori a reprezentanților altor state sau ai organizațiilor internaționale, a căror protecție trebuie să fie asigurată pe timpul șederii în România, potrivit legii, tratatelor și convențiilor încheiate, precum și practicii internaționale; *h)* inițierea, organizarea, săvârșirea sau sprijinirea în orice mod a acțiunilor totalitariste sau extremiste de sorginte comunistă, fascistă, legionară sau de orice altă natură, rasiste, antisemite, revizioniste, separatiste care pot pune în pericol sub orice formă unitatea și integritatea teritorială a României, precum și incitarea la fapte ce pot periclita ordinea statului de drept; *i)* actele teroriste, precum și inițierea sau sprijinirea în orice mod a oricăror activități al căror scop îl constituie săvârșirea de asemenea fapte; *j)* atentatele contra unei colectivități, săvârșite prin orice mijloace; *k)* sustragerea de armament, muniție, materii explozive sau radioactive, toxice sau biologice din unitățile autorizate să le dețină, contrabanda cu

Chiar Legea nr. 51/1991 prevede în art. 7 lit. b) că CSAT stabileşte principalele direcţii de activitate şi aprobă măsurile generale obligatorii pentru înlăturarea ameninţărilor la adresa securităţii naţionale a ţării. Nu orice fapte considerate de Legea nr. 51/1991 sunt de natură să determine CSAT şi Parlamentul că este necesară adoptarea unei legi speciale prin care să se restrângă exerciţiul unor drepturi şi libertăţi constituţionale. De altfel, chiar Legea nr. 51/1991 prevede în art. 4 că dispoziţiile legii, care enunţă faptele considerate de Legiuitor ca ameninţări la adresa securităţii naţionale, nu pot fi interpretate sau folosite în scopul restrângerii sau interziceri dreptului de apărare a unei cauze legitime, de manifestare a unui protest, dezacord ideologic, politic, religios sau de altă natură, garantate prin Constituţie sau legi. Iată, prin urmare, că Legiuitorul ordinar a înţeles să restrângă sfera intervenţiei statului, chiar în aplicarea art. 53 din Constituţie, dovadă a caracterul democratic al societăţii româneşti şi al obligaţiilor asumate de România ca parte a unor convenţii şi tratate internaţionale referitoare la drepturile omului[1)].

În literatura de specialitate s-a susţinut că termenul de „siguranţă naţională" vizează **16**
protecţia statului, mai ales în ceea ce priveşte integritatea teritorială şi independenţa naţională şi că siguranţa sau securitatea socială vizează protecţia societăţii[2)]. Precizăm că termenul de „siguranţă naţională" figura în cuprinsul art. 49 din textul Constituţiei votat de Adunarea Constituantă în 1991. Termenul respectiv a fost schimbat cu cel de securitate naţională cu ocazia revizuirii constituţionale din 2003, la iniţiativa deputaţilor Ion Stan şi Titu Gheorghiof[3)].

---

acestea, producerea, deţinerea, înstrăinarea, transportul sau folosirea lor în alte condiţii decât cele prevăzute de lege, precum şi portul de armament sau muniţie, fără drept, dacă prin acestea se pune în pericol securitatea naţională; *l)* iniţierea sau constituirea de organizaţii sau grupări ori aderarea sau sprijinirea sub orice formă a acestora, în scopul desfăşurării vreuneia din activităţile enumerate la lit. a)-k), precum şi desfăşurarea în secret de asemenea activităţi de către organizaţii sau grupări constituite potrivit legii; m) orice acţiuni sau inacţiuni care lezează interesele economice strategice ale României, cele care au ca efect periclitarea, gestionarea ilegală, degradarea ori distrugerea resurselor naturale, fondurilor forestier, cinegetic şi piscicol, apelor şi altor asemenea resurse, precum şi monopolizarea ori blocarea accesului la acestea, cu consecinţe la nivel naţional sau regional.

[1)] Art. 5 din Legea nr. 51/1991, republicată, prevede că securitatea naţională se realizează în conformitate cu legile în vigoare şi cu obligaţiile asumate de statul român prin convenţiile şi tratatele internaţionale referitoare la drepturile omului, la care este parte.

[2)] *I. Deleanu*, op. cit., p. 464.

[3)] Deputaţii Ion Stan şi Titu Gheorghiof sunt şi iniţiatorii unui amendament la propunerea legislativă privind revizuirea Constituţiei din 2003. Textul amendamentului avea următorul conţinut: *Art. 116[1] „Securitatea naţională" (1) Securitatea naţională constă în ansamblul acţiunilor şi măsurilor de apărare naţională, siguranţă naţională şi ordine publică, precum şi de orice altă natură potrivit legii, prin care se garantează existenţa statului, a societăţii, precum şi exercitarea neîngrădită a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor. (2) Sistemul instituţional al securităţii naţionale se stabileşte prin lege organică, pe baza Strategiei de securitate naţională aprobată de Parlament".*

Amendamentul a fost respins de Comisia parlamentară care a întocmit propunerea legislativă, cu motivaţia că noţiunea de „securitate naţională", prin diversitatea, complexitatea şi dinamica ei, este necesar a fi de domeniul legiuitorului ordinar, nu constituant, deoarece tocmai datorită acestei caracteristici, orice definiţie s-ar putea dovedi inadecvată (a se vedea *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, Cum s-a revizuit Constituţia României. Procesul de revizuire a Constituţiei din 1991, Ed. Pământul, Piteşti, 2005, p. 166).

17 Termenul de ordine folosit în art. 53 alin. (1) are, de asemenea, multiple sensuri: ordine juridică, ordine socială, ordine economică, ordine publică, ordine constituțională, ordine internațională. Este de observat că textul constituțional nu asociază explicit cuvântul ordine cu niciun alt adjectiv calificativ, „apărarea ordinii" de către statul român, prin stabilirea unor restricții temporare de exercitare a unor drepturi constituționale, fiind, în principiu, justificată în orice moment, dacă sunt întrunite condițiile constituționale. Teoretic, oricare dintre acești termeni justifică acțiunea statului pentru restricționarea prin lege a exercițiului drepturilor și libertăților cetățenești, în funcție de gradul de încălcare sau amenințare la adresa ordinii, de a cărei respectare și apărare este dator statul.

18 Este de observat însă că termenul de ordine utilizat în art. 53 alin. (1) din Constituție, poate fi interpretat într-o unitate gramaticală, în care adjectivul „public" poate fi raportat de interpretul textului, atât la termenul de „ordine" cât și la cel de „sănătate". În acest fel, rezultă că Adunarea Constituantă s-a referit la apărarea ordinii publice[1]. Legea nr. 61/1991, republicată[2], pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice nu definește explicit termenul de ordine, menționând doar în art. 1 că „pentru asigurarea climatului de ordine și liniște publică necesar desfășurării normale a activității economice și social-culturale și promovarea unor relații civilizate în viața cotidiană, cetățenii sunt obligați să aibă un comportament civic, moral și responsabil, în spiritul legilor țării și al normelor de conviețuire socială". Legea nr. 61/1991 instituie, astfel, cadrul legal de apărare a ordinii și liniștii publice, adică al „păcii interne" a unei societăți. Art. 2 din Legea nr. 61/1991 prevede faptele care prezintă pericol pentru ordinea și liniștea publică, dar niciunul dintre acestea nu are amplitudinea unei fapte care ar atrage după sine adoptarea de către Parlament a unei legi de restrângere a exercițiului unor drepturi și libertăți constituționale.

19 În concepția Legiuitorului din 1991 astfel de fapte pot constitui, după caz, infracțiuni sau contravenții, apărarea ordinii fiind astfel posibilă prin măsuri administrative (măsuri de ordine publică de competența poliției, a jandarmeriei) și, după caz, judiciare. În opinia noastră, intervenția Parlamentului, potrivit art. 53 alin. (1) din Constituție, coroborat cu art. 2 din Legea nr. 61/1991, pentru apărarea ordinii ar constitui un exces de putere și ar califica statul român ca un stat polițienesc. În doctrina constituțională s-a considerat că

---

[1] Noțiunea de „ordine publică" aparține, din punct de vedere doctrinar, mai mult dreptului penal [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 983 din 8 iulie 2010 (M.Of. nr. 551 din 5 august 2010)] și dreptului administrativ și mai puțin dreptului constituțional. Autorii de drept administrativ, leagă problematica ordinii publice de serviciul public prestat de stat în interesul general sau comunitar. În doctrina clasică a dreptului administrativ, acțiunea administrației publice ce are drept scop menținerea ordinii publice a fost denumită *poliție*, noțiune care a fost apoi preluată din literatura franceză și în cea din România (a se vedea *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 13). Crearea ordinii publice, adică stabilirea unui grup vast de prescripții juridice care au ca obiect instituirea unui cadru legal necesar derulării fără tulburări a vieții sociale, precum și asigurarea respectării acestuia presupun din partea statului luarea unor decizii de putere publică. S-a susținut că noțiunea de ordine publică trebuie folosită pentru a desemna un minimum de condiții esențiale pentru o viață socială convenabilă, conținutul acesteia variind cu stadiul încrederii sociale, de care se bucură guvernanții din partea celor guvernați (a se vedea în acest sens, opiniile citate de *A. Iorgovan*, op. cit. p. 13).

[2] M.Of. nr. 96 din 7 februarie 2014.

prin termenul de ordine publică s-ar înţelege ansamblul regulilor care asigură siguranţa societăţii şi a căror încălcare nu antrenează decât ilegalitatea parţială a unui act sau a unui fapt juridic[1].

Dacă dăm termenului de ordine utilizat de Legiuitorul constituant sensul de ordine 20
socială, vom spune că aceasta desemnează, într-o manieră generală şi destul de vagă, ansamblul instituţiilor politice – şi al relaţiilor stabilite între acestea - existent în societatea românească[2]. Codul penal Carol al II-lea a folosit în art. 209 termenul de ordine socială pentru a incrimina şi pedepsi delictul de uneltire contra ordinii sociale, înţelegând prin acesta faptul de a face propagandă pentru instalarea, prin violenţă, a dictaturii unei clase sociale asupra alteia, ori pentru suprimarea, prin violenţă a unei clase sociale sau în general, pentru răsturnarea, în mod violent, a ordinii sociale existente în stat. Incriminarea acestui delict era menită să apere principiul formei democratice a societăţii române şi a instituţiilor sale[3].

Antonimul cuvântului ordine este dezordinea, or datoria oricărui stat, indiferent care 21
ar fi regimul politic existent sau forma de guvernământ, este, în primul rând, să instituie şi să apere prin mijloace legale şi legitime cadrul normativ de instaurare a ordinii din toate punctele de vedere. Sensul sociologic al termenului de ordine este mai adecvat problematicii art. 53 din Constituţie. Cuvântul ordine a mai fost calificat ca stare de funcţionare normală a unei instituţii sau a întregii societăţi, datorită unor structuri şi funcţii ordonate prin reguli şi legi[4]. Din această perspectivă, atentatul împotriva ordinii sociale a statului român, justifică pe deplin restabilirea ordinii sociale încălcate şi apărarea ei prin lege specială a Parlamentului, adoptată în temeiul art. 53 alin. (1) din Constituţie.

Un alt tip de ordine care presupune atenţia şi intervenţia promptă a statului pentru 22
instituirea şi apărarea ei, este ordinea constituţională, adică, ansamblul instituţiilor politice de guvernare ale unui stat şi al mecanismelor de garantare a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti. Fără nicio putinţă de tăgadă, apărarea ordinii constituţionale a statului român, ameninţată grav din interiorul sau din afara ţării, este un motiv legitim pentru restrângerea exerciţiului anumitor drepturi şi libertăţi constituţionale, în condiţiile prevăzute în art. 53 din Legea fundamentală. Acelaşi autor menţionează că adeseori se foloseşte şi conceptul de „securitate publică", cu un sens mai larg, semnificând ansamblul dispoziţiilor prin care se asigură liniştea publică, armonia socială, respectul faţă de lege şi faţă de deciziile legitime ale autorităţilor publice[5].

În doctrina juridică românească veche s-a precizat că noţiunea de ordine publică are 23
un conţinut propriu pentru fiecare ţară, ceea ce pare că ar fi imposibil să se determine, în principiu, care sunt cu adevărat normele de ordine publică[6]. În limbajul teoriei generale

---

[1] *I. Deleanu* op. cit., p. 464.

[2] A se vedea *C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), Dicţionar sociologic, Ed. Babel, Bucureşti, 1993, p. 412.

[3] A se vedea *Colectiv*, Codul penal Carol al II-lea adnotat, vol. II, Ed. Librăriei Socec § Co. Bucureşti, 1937, p. 65.

[4] A se vedea *S. Tămaş*, Dicţionar politic. Instituţiile democraţiei şi cultura civică, Ad. Academiei Române, Bucureşti, 1993, p. 196.

[5] Ibidem.

[6] A se vedea *Al. Lesviodax*, Ordinea publică legală, Tipografia Penitenciarului Văcăreşti, Bucureşti, f.a. p. 15.

a dreptului, ordinea publică fiind impusă de un anumit ansamblu de norme juridice, termenul de „ordine publică" ar constitui rezultatul respectării normelor respective, fie din convingerea destinatarilor normelor, fie prin constrângerea exercitată de organele statului[1]. Din perspectiva dreptului civil, profesorul Dimitrie Alexandresco, referindu-se la legile care interesează ordinea publică și bunele moravuri, precizează că termenul *ordine*, în sensul său gramatical, însemnează așezarea lucrurilor în relațiile lor respective unele în raport cu altele, iar cuvântul public, însemnează: care aparține societății. Ordinea publică interesează deci organizarea societății[2]. În doctrina de drept administrativ din perioada interbelică, unii autori români au împrumutat din literatura franceză unele teorii referitoare la noțiunea de ordine publică, preluate și de legiuitorul român. S-a susținut, astfel, că noțiunea ordinii publice poate fi luată în trei sensuri:

a) pacea publică, liniștea străzii, siguranța persoanelor și a proprietăților, respectul domiciliului și al libertății individuale, lipsa violenței sociale („buna ordine exterioară a individului și a societății");

b) așezarea rațională a tuturor lucrurilor la un popor, prin legi înțelepte și bine observate (respectate);

c) binele public, binele comun, interesul general al întregului popor, interesul social[3].

24 În opinia noastră, ordinea publică este legată de suveranitatea națională. Statul suveran are monopolul exclusiv al instituirii unei ordini publice stricte în interesul general, de care beneficiază fiecare individ rezident pe teritoriul statului respectiv și statul în întregul său. Asigurându-și o ordine publică general respectată, statul va avea posibilitatea de a-și dezvolta și aplica alte politici publice, într-un climat de liniște și ordine socială, cu precizarea însă, că într-un stat de drept, ordinea publică instituită de legiuitor, îi este opozabilă și statului ca atare, nu numai celor guvernați. Din punct de vedere al dreptului penal, prin ordine publică, avem în vedere ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile sociale privind conviețuirea în societate. Statul nu se poate situa deasupra ordinii publice pe care el o instituie și o apără prin instrumente de constrângere juridică și socială, inclusiv prin restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți determinate[4].

---

[1] Hans Kelsen se referă, în acest sens, la ordinea legală sau la ordinea normativă instituită de stat în interesul general al societății. Kelsen folosește și termenul de ordine a statului, căreia i se conformează conduita reală a oamenilor. O ordine de stat, scrie Hans Kelsen, nu va putea fi înfățișată valabilă ca normativă decât dacă purtarea efectivă a oamenilor față de această ordine va fi conformă până la un punct prescripțiunilor ei (a se vedea *H. Kelsen*, Teoria generală a statului, Tiparul „Oltenia", București, 1928, p. 10).

[2] *D. Alexandresco*, Explicațiunea teoretică și practică a dreptului civil român în comparațiune cu legile vechi și cu principalele legislațiuni streine, Tomul I, Partea I, Tip. „România Nouă" București, 1926, p. 300.

[3] *D.G. Maxim*, Ordinea publică după noua lege pentru unificarea administrativă, în Revista de drept public, Anul II nr. 1/1927, p. 62. Autorul citat menționează că în înțelesul ei filozofic, ordinea publică reprezintă binele general, interesul general care cuprinde în sine siguranța statului și a particularilor, respectul legilor și al regulamentelor de administrațiune publică (*D.G. Maxim*, op. cit., p. 63).

[4] Această precizare de principiu, potrivit căreia statul instituie o ordine publică pe care o impune întregii societăți și care îi este și lui opozabilă, la fel ca oricărui alt component al societății, face demarcația între statul de drept și statul cu regim politic autoritar. Statul totalitar are la dispoziție toate instrumentele politice, juridice, economice etc. de a institui o ordine publică fermă, în interesul

Este de neconceput apărarea ordinii publice fără intervenţia forţei şi a capacităţii de constrângere socială exercitate de stat. Într-un regim politic democratic, în care autorităţile publice de suveranitate naţională şi statul în întregul său provin din voinţa electorală a cetăţenilor, exercitarea forţei publice a statului pentru conservarea ordinii publice se desfăşoară în mod legitim, ca necesitate democratică. Aşa se şi explică de ce într-o astfel de societate este permisă restrângerea unor drepturi şi libertăţi determinate pentru apărarea ordinii publice. Restrângerea libertăţii de exercitare a unor drepturi constituţionale, generată ori motivată de apărarea unui interes general exprimat, de pildă, în conservarea ordinii publice, nu se poate detaşa complet de maxima *salus populi suprema lex est*[1]. Absolutizarea în aceste condiţii a dreptului statului de a restrânge exercitarea drepturilor şi libertăţilor publice pare ca un început de despotism[2]. Iată de ce restrângerea trebuie să fie legitimă, necesară într-o societate democratică şi proporţională cu motivul care a determinat-o. **25**

În jurisprudenţa veche a instanţelor româneşti s-a menţionat că „prin ordine publică se înţelege respectarea tuturor legilor aşa numite de stat, care interesează mai direct societatea decât pe particulari, şi în care intră legile constituţionale, administrative, penale, de interes economic, etc., care toate fac ca societatea să existe, să aibă o bună organizaţie şi să poată progresa, confundându-se astfel ordinea publică cu interesul obştesc sau general"[3]. Alte definiţii ale termenului de ordine publică au fost enunţate din perspectiva dreptului constituţional şi a dreptului administrativ[4]. **26**

---

său exclusiv, de care se va delimita, ca obligaţie de respectare, şi de care se va servi în permanenţă, pentru a-şi întări şi exercita excesiv puterea asupra celor guvernaţi.

[1] Şi în doctrina constituţională mai veche din România, s-a recunoscut că exerciţiul libertăţilor individuale poate fi supus unor restricţii cerute de interesul social, întrucât întreaga organizare socială se bazează pe restricţiuni ce se aduc oamenilor în exerciţiul drepturilor lor. Aceste restricţii au la bază principiul solidarităţii sociale (a se vedea *C.G. Dissescu*, Drept constituţional, Ed. Librăriei Socec § Co., Bucureşti, 1915, p. 466). Întotdeauna trebuie găsit un echilibru între restricţiile aduse exercitării drepturilor constituţionale şi dreptul inerent al fiecărui cetăţean de a se bucura deplin de drepturile şi libertăţile sale. Sunt situaţii în practica socială când „societatea este ameninţată de grave pericole şi când ordinea şi siguranţa publică nu pot fi menţinute cu mijloace ordinare" (*C.G. Dissescu*, op. cit., p. 479). În astfel de situaţii, statul este îndreptăţit să apere interesele publice, recurgând, dacă socoteşte necesar şi la restrângerea temporară a exercitării anumitor drepturi constituţionale.

[2] Idem, p. 179.

[3] Apud *D. Alexandresco*, op. cit., p. 301.

[4] Din punct de vedere administrativ şi mai ales poliţienesc, aprecia profesorul Paul Negulescu, prin ordine publică se înţelege starea de fapt materială şi exterioară, pe care legiuitorul o garantează şi autoritatea administrativă o protejează, împiedicând orice tulburare ce i s-ar putea aduce. În conţinutul noţiunii de ordine publică intră noţiunile de linişte publică, de regim politic, de organizare şi funcţionare a serviciilor publice, de siguranţa persoanelor şi a bunurilor, de salubritate publică (a se vedea *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Institutul de arte grafice „E. Mârvan", Bucureşti, 1934, p. 378; *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. II, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1943, p. 251-252). Profesorul Constantin G. Dissescu definea noţiunea de ordine publică prin starea de echilibru al intereselor sau armonia ce trebuie să domnească într-o societate organizată, apud, *M. Văraru*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei Socec §Co. Bucureşti, 1928, p. 563-564. Tot profesorul Dissescu scria că „ordinea publică este o stare de lucruri necesară,

27 La întrebarea când și cât de grav poate fi amenințată ordinea (publică/socială/constituțională) nu este ușor de răspuns. Și în această privință este necesară evaluarea, după caz, făcută de CSAT, astfel încât Parlamentul este nevoit să conlucreze cu această instituție publică și să țină seama de analiza întreprinsă de autoritatea respectivă și de măsurile propuse de aceasta. În ceea ce ne privește, considerăm că apărarea ordinii (publice sau sociale), ca și apărarea securității naționale, pot fi asigurate și fără restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale. Problema practică care se pune aici este marja de apreciere a autorităților publice competente. Vrem prin aceasta, să susținem că nu constituie un act democratic de guvernare, restrângerea legislativă facilă a exercițiului unor drepturi și libertăți constituționale, chiar, la nevoie, motivate de aplicarea art. 53 din Legea fundamentală a statului român. Acestea sunt mult mai importante nu numai pentru individ, ci și pentru statul care le-a consacrat prin proceduri constituționale și care dovedește, astfel, atașament față de ele. În doctrina europeană să precizat, de altfel, că efectele unui drept pot fi foarte reduse, chiar nule, dacă modalitățile exercitării sale sunt lăsate la latitudinea legislației interne a statelor care l-au recunoscut[1]. În termenii clauzei de ordine publică, înscrisă în Convenția europeană a drepturilor omului, exercitarea dreptului în cauză poate face doar obiectul restricțiilor prevăzute de lege și care într-o societate democratică, sunt necesare pentru protecția siguranței publice, a ordinii, a sănătății sau moralei publice, ori pentru protecția drepturilor și libertăților semenilor[2].

28 Cât privește apărarea sănătății și a moralei publice, ca motiv de legiferare a restrângerii exercițiului unor drepturi sau libertăți constituționale, vom acorda termenilor de sănătate și de morală publică, sensul curent de dicționar al acestora. Adunarea Constituantă nu a avut în vedere normele de morală în sensul religios al acesteia, ci normele de morală publică (laică)[3]. În literatura de specialitate s-a precizat că termenul de „sănătate publică" desemnează protecția sanitară a întregii populații sau a unei părți din aceasta[4]. Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată,[5] prevede în art. 4 alin. (1) lit. a) că în înțelesul legii respective, prin sănătate publică de înțelege starea de sănătate a populației, în raport cu determinanții stării de sănătate: socio-economici, biologici, de mediu, stil de viață asigurarea cu servicii de sănătate, calitatea și accesibilitatea serviciilor de sănătate. Termenul legal de sănătate prevăzut în Legea nr. 95/2006 cu modificările și completările ulterioare, are corespondență mai mult cu dreptul la ocrotirea sănătății consacrat în art. 34 din Constituție, decât cu art. 53 din Legea fundamentală, dar poate fi relevant și în privința acestuia. Pe noi ne interesează dispozițiile cuprinse în art. 2 alin. (1) din Legea nr. 95/2006, potrivit cărora, asistența de sănătate publică se realizează prin ansamblul măsurilor politico-legislative, al programelor și strategiilor adresate determinanților stării de sănătate. Alin. (2) din același articol al Legii nr. 95/2006, prevede că scopul asistenței de sănătate publică îl constituie prevenirea îmbolnăvirilor

---

creată pentru conservarea și dezvoltarea dreptului omului, cetățeanului sau a națiunii", în Dreptul nr. 44/1897 (apud *D. Alexandresco*, op. cit., p. 301).

[1] *F. Surde*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 166.

[2] Ibidem.

[3] Un set important de norme morale este cuprins în art. 2 din Legea nr. 61/1991.

[4] A se vedea *I. Deleanu*, op. cit., p. 465.

[5] M.Of. nr. 652 din 28 august 2015.

și îmbunătățirea calității vieții. Este îndreptățită atenția statului român acordată evaluării curente și specializate a factorilor de risc pentru sănătate[1], și pe această bază, luarea unor decizii politice, inclusiv, restrângerea temporară a exercițiului unor drepturi cetățenești, în vederea înlăturării oricărui pericol sau amenințare la adresa sănătății populației.

Prin morală publică se înțelege, într-o opinie, ansamblul preceptelor de conduită, 29
dependente de conștiința individului și de cea a colectivității din care face parte[2]. În sensul art. 53 alin. (1) din Constituție, sintagma „drepturile și libertățile cetățenilor" se referă la obiectul de reglementare al Capitolului II din Titlul II al Legii fundamentale.

Termenul de „instrucție penală" ca motivație a restrângerii legislative a exercițiului unor 30
drepturi și libertăți constituționale se referă la procedurile speciale prevăzute în Codul de procedură penală, aplicate persoanelor aflate în curs de urmărire penală sau într-o fază de judecată a unui proces penal. În doctrină s-a precizat că instrucția penală este o componentă a ordinii de drept și se înfăptuiește, înainte de toate, sub semnul interesului general. Ea semnifică succesiunea faptelor și actelor care articulează procesul penal, în aproape toate fazele acestuia, având deci un înțeles mai larg decât cel în mod obișnuit acreditat[3].

Termenii de calamitate naturală, dezastru ori sinistru deosebit de grav, nu presupun 31
explicații speciale. În principiu, este vorba de evenimente naturale care prin amplitudinea lor și prin urmările deosebit de grave asupra capacității autorităților publice de a asigura organizarea și desfășurarea normală a vieții publice, pot împiedica statul român să-și îndeplinească temporar misiunea și funcțiile sale, expun cetățenii și autorități publice unor provocări care nu pot fi soluționate decât prin restrângerea exercițiului unor drepturi constituționale, alături, firește, de alte măsuri administrative la nivel național și local.

În fine, mai trebuie precizat că Adunarea Constituantă a folosit o exprimare generică 32
atunci când s-a referit în art. 53 alin. (1) la exercițiul unor drepturi și libertăți. Este cunoscut că cetățenii în calitate de persoane fizice, sunt titulari ai unui ansamblu variat de drepturi și libertăți, unele dintre acestea fiindu-le conferite chiar prin textul Constituției, care le și garantează, altele care le sunt recunoscute prin legi speciale și alte acte normative, având o forță juridică inferioară dispozițiilor constituționale în materie, iar alte drepturi au un caracter convențional. Existența acestui ansamblu larg de drepturi și libertăți naște întrebarea care dintre ele cad sub incidența art. 53 din Legea fundamentală. Atât în jurisprudența Curții Constituționale, cât și în doctrină s-a precizat că restrângerea prin voință legislativă a unor drepturi sau libertăți, se referă la drepturile și libertățile cetățenești, adică la cele înscrise în Titlul II al Constituției[4].

§3. Condițiile în care poate fi dispusă restrângerea

Potrivit art. 53 alin. (2) din Constituție, restrângerea exercițiului drepturilor sau liber- 33
tăților fundamentale poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod

[1] Din mediul natural, de viață și de muncă, cei rezultați din stilul de viață individual și comunitar care influențează starea de sănătate a populației [art. 4 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 95/2006].

[2] *I. Deleanu*, op. cit., p. 465.

[3] Ibidem.

[4] *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 175.

nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății. Aceste condiționări țin de reglementări imperative cuprinse în importante documente internaționale la care România este parte și pe care Adunarea Constituantă și le-a însușit, incluzându-le și consacrându-le în textul constituțional.

34 Condiționarea restrângerii exercițiului drepturilor, de faptul dacă aceasta este necesară într-o societate democratică, are caracterul unei restricții constituționale, care limitează puterea legislativă a Parlamentului[1]. O astfel de condiție, obligă forul legislativ să aprecieze dacă decizia de restrângere este necesară într-o societate deschisă, rezultată din voința politică a tuturor membrilor ei. Dacă se apreciază că restrângerea nu este necesară într-o astfel de societate, Parlamentul nu este îndreptățit să o legifereze. Adunarea Constituantă nu a folosit ideea de compatibilitate a restrângerii cu natura societății democratice, întrucât în concepția legiuitorilor constituanți ideea restrângerii nu era privită ca o atingere adusă principiilor democrației constituționale. Restrângerea este pe deplin compatibilă cu principiile democratice, ea fiind în substanța ei o decizie de guvernare democratică. Orice guvernant este îndreptățit să recurgă, din înalte rațiuni de stat, la decizii care au ca scop salvarea, apărarea ori ocrotirea unor valori superioare, care stau la baza organizării politice și sociale. În aceasta constă legitimitatea restrângerii: salvarea unor valori superioare[2]. Restrângerea exercițiului unor drepturi este o măsură democratică excepțională, aplicată în situații extraordinare. Dacă Parlamentul va opta pentru o decizie de restrângere, dar aceasta va afecta regimul politic democratic, principiile democrației constituționale consacrate în Legea fundamentală, Curtea Constituțională sesizată potrivit Legii sale de organizare și funcționare, va putea să constate că măsura restrângerii exercițiului drepturilor sau libertăților, nu numai că nu este necesară într-o societate democratică, ci reprezintă o încălcare a acesteia. Parlamentul va recurge la ea numai dacă va socoti că aceasta este necesară. Prin urmare, măsura restrângerii exercițiului unor drepturi sau libertăți constituționale, este și o problemă de oportunitate politică și, totodată, legislativă, din partea Parlamentului.

35 O altă condiție este respectarea unui raport de proporționalitate între amplitudinea restrângerii și caracterul pericolului care a determinat Parlamentul să opteze pentru restrângerea legislativă a unor drepturi[3]. Această condiție de proporționalitate împiedică

---

[1] Nu există o definiție jurisdicțională a *societății democratice* formulată de CEDO. Curtea a precizat însă care sunt elementele de bază, caracteristicile acesteia: pluralismul, toleranța și spiritul receptiv. Curtea a precizat că „democrația nu se rezumă la supremația constantă a opiniei unei majorități; ea impune un echilibru care le asigură minorităților un tratament corect și care evită orice abuzare de o poziție dominantă" (a se vedea, *F. Sudre*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 171). Într-o altă cauză, Curtea a precizat că interpretarea drepturilor și libertăților enumerate în Convenția europeană a drepturilor omului trebuie să se concilieze cu spiritul general al acesteia, și anume, protejarea și promovarea idealurilor și valorilor unei societăți democratice (ibidem).

[2] În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis că într-o societate democratică, regula este cea a exercitării neîngrădite a drepturilor și libertăților fundamentale, restrângerea fiind prevăzută ca excepție, dacă nu există o altă soluție pentru a salvgarda valori ale statului care sunt puse în pericol [Decizia Curții Constituționale nr. 1414 din 4 noiembrie (M.Of. nr. 796 din 23 noiembrie 2009)].

[3] Curtea Constituțională a reținut că principiul proporționalității consacrat în art. 53 alin. (2) din Constituție, se aplică numai în cadrul restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale.

excesul de putere legislativă în materie, aşează un echilibru între efectul psihologic al restrângerii, fără îndoială frustrant la nivel social şi chiar politic şi valorile astfel ocrotite de stat. În condiţiile în care pentru orice individ, accesul liber la exercitarea drepturilor şi libertăţilor sale constituţionale este o expresie a respectării, de către statul român, în primul rând, a demnităţii şi personalităţii sale, care potrivit voinţei Adunării Constituante, reprezintă valori supreme şi sunt garantate, se pune întrebarea dacă nu cumva, limitarea, chiar şi temporară, a dreptului de exercitare liberă a drepturilor şi libertăţilor înscrise în Constituţie, restrângerea exercitării unor drepturi sunt incompatibile cu dispoziţiile art. 1 alin. (3) din Constituţie. În ceea ce ne priveşte, considerăm că o astfel de incompatibilitate există dacă nu sunt respectate condiţiile prevăzute în art. 53 din Legea fundamentală.

Restrângerea trebuie aplicată în mod nediscriminatoriu. Prin această condiţie constitu- **36**
ţională, impusă forului legislativ, se realizează corespondenţa dintre art. 53 şi dispoziţiile cuprinse în art. 4 din Constituţie, care au consacrat principiul solidarităţii cetăţenilor români şi criteriile de nediscriminare, precum şi art. 16 alin. (1), potrivit căruia cetăţeni sunt egali în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără privilegii şi fără discriminări.

În fine, ultima condiţie impusă de Adunarea Constituantă se referă la aplicarea tempo- **37**
rară a măsurii restrângerii, întrucât restrângerea nu poate aduce atingere existenţei dreptului sau a libertăţii ca atare.

Capitolul III
Îndatoririle fundamentale

Art. 54. Fidelitatea faţă de ţară

(1) Fidelitatea faţă de ţară este sacră.

(2) Cetăţenii cărora le sunt încredinţate funcţii publice, precum şi militarii, răspund de îndeplinirea cu credinţă a obligaţiilor ce le revin şi, în acest scop, vor depune jurământul cerut de lege.

Lucrări de referinţă: *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 188; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 536; *Colectiv*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 120-121; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituţia României revizuită, comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 110; *Gh. Iancu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 261; *B. Selejan-Guţan*, Comentariul art. 54 din Constituţie, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 547-548.

Studii de specialitate: *D. Big*, Simbolurile naţionale, în Revista de Drept Public nr. 1/2014; *R. Etinski*, Ierarhia juridică şi drepturile omului, în Pandectele Române nr. 3/2008; *V. Vedinaş*, Deontologia funcţionarului public potrivit Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcţionarilor publici, în Revista de Drept Public nr. 1/2004.

Corelaţii legislative: Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicată (M.Of. nr. 365 din 29 mai 2007); Legea cetăţeniei române nr. 21/1991, republicată (M.Of. nr. 576 din 13 august 2010).

Comentariu

Sumar

§1. Țara nu este un concept juridic 640
§2. Sensul constituțional al „fidelității față de țară" 643
§3. Obligația constituțională de a depune un jurământ de credință de către demnitarii statului și anumite categorii de funcționari publici 643

§1. Țara nu este un concept juridic

1 Conceptul de țară se situează, din punct de vedere semantic, între doi termeni: stat și patrie, fiecare dintre ele având un înțeles propriu, dar și sensuri care îi aproprie până la a fi considerate sinonime. Problema delimitărilor conceptuale ale termenilor folosiți de Constituție nu este o simplă problemă de tehnică legislativă sau de eleganță a exprimării legiuitorului, ci de precizare corectă a conținutului cuvintelor, mai ales a celor care au implicații juridice în normarea unor raporturi sociale de putere. Primul termen are, fără nicio îndoială, un conținut juridic clar. Sensul său cel mai amplu este conferit de norme constituționale, statul fiind, din punct de vedere al teoriei dreptului constituțional, rezultatul împletirii a trei elemente disparate, dar care împreună configurează chiar noțiunea de stat. Ne referim la teritoriu, populație și putere suverană, ca elemente constitutive ale statalității.

2 Într-o definiție de dicționar explicativ, *țara* este teritoriul locuit de un popor organizat din punct de vedere politic într-un stat[1]. Privită din această perspectivă, țara apare ca unul dintre elementele constitutive ale statului. Nu insistăm mai mult asupra acestei teme. Patria, ca și termenul de țară, nu are un conținut juridic propriu-zis. Potrivit aceluiași dicționar explicativ, patria are semnificația de țară comună membrilor unei națiuni care sunt legați, individual și colectiv, prin interese istorice, psihologice, culturale etc. Tot astfel, patria ar fi mediul politic, social și cultural în care trăiește un popor[2]. Potrivit acestei definiții, patria capătă conotații de stat.

3 După cum se poate observa foarte limpede, există o interferență semantică între conceptele de stat, țară și patrie, ceea ce poate duce la confuzii între cei trei termeni din perspectiva alin. (1) al art. 54 din Constituție, potrivit căruia „Fidelitatea față de țară este sacră". Dacă înțelegem prin noțiunea de *țară* termenul de *stat*, ar însemna că cetățenii români au îndatorirea sacră de a fi fideli statului român în cuprinderea tuturor semnificațiilor sale politice, juridice, administrative, culturale, economice etc. Este vorba de regimul politic, de ordinea constituțională, de sistemul de drept, de caracterele și atributele constituționale ale statului român, de concepția în care sunt consacrate și garantate drepturile și libertățile fundamentale ale omului etc. Dacă așa este, îndatorirea de fidelitate capătă nuanțe extrem de delicate. Ne referim, de pildă, doar la poziția UDMR exprimată constant și cu aceeași determinare din 1990 până în prezent, de neacceptare, în cadrul dezbaterilor parlamentare, a caracterului național al statului român. Nu ne mai referim și la manifestări politice locale ale unor lideri și reprezentanți ai aceleiași formațiuni sau ai unor organizații civice, care

[1] Dicționar explicativ al limbii române, Ed. Gunivas, Chișinău, 2007, p. 2093.
[2] Idem, p. 1394.

pot fi catalogate clar ca lipsă de fidelitate față de statul român[1]. Pe aceeași linie de gândire, ne referim la segmente de populație care nu agreează regimul politic semiprezidențial sau forma de guvernământ republicană, care nu împărtășesc ideea că România ar fi un stat de drept organizat pe principii ale democrației constituționale. Să mai dăm un exemplu: membrii Adunării Constituante aflați în opoziție au votat în 1991 împotriva adoptării Constituției, dar fiecare dintre aceștia, numiți ulterior în funcții publice sau îndeplinind diferite demnități în statul român, au respectat dispozițiile Legii fundamentale, dovedind că sunt loiali statului.

Dacă înțelegem termenul de țară într-un sens mai apropiat celui de patrie, îndatorirea de fidelitate capătă semnificații mai apropriate de voința legislativă a Adunării Constituante. Potrivit aceluiași dicționar explicativ, fidelitatea înseamnă statornicie, convingere, devotament. Atunci când au constituționalizat îndatorirea de fidelitate față de țară, legiuitorii constituanți au avut în vedere, de fapt, loialitatea cetățenilor români față de statul român. Loialitatea este însușirea cuiva de a fi sincer, cinstit, leal, de a-și îndeplini corect și cu devotament obligațiile, de a-și respecta cuvântul[2]. **4**

Potrivit dicționarului de psihologie socială, loialitatea este definită ca fiind relația de esență psihosocială, manifestată cu sinceritate, în probitate și atașament durabil față de principii social-morale, față de instituțiile sociale ca și față de reprezentanții acestora ori față de ideile și concepțiile ce le propagă[3]. Un sens al termenului de loialitate, reținut din perspectivă enciclopedică, arată că în politologie, prin loialitate se înțelege respectarea prescripțiilor legilor și ale celorlalte acte normative, credința în justețea legilor și a puterii existente (uneori, doar în mod formal), îndeplinirea obligațiilor asumate în calitate de cetățean față de patrie, supunerea față de organele puterii de stat sau față de statutul și normele unei organizații politice la care individul aderă sau din care face parte[4]. Există și un sens al *loialității politice* ca fiind atitudinea de sinceritate și de respectare a cuvântului dat din partea cetățenilor față de legi, norme, instituții, în îndeplinirea obligațiilor față de patrie[5]. **5**

Este relevant, din acest punct de vedere, sensul de dicționar al cuvântului *loialist*: persoană credincioasă unui regim politic (loialism înseamnă „fidelitate față de un regim politic"). Dacă comparăm termenul constituțional de fidelitate cu cel de loialitate, vedem că mai apropiat de sensul alin. (1) al art. 54 este termenul de loialitate decât cel de fidelitate[6]. **6**

---

[1] Arborarea drapelului în doliu pe clădiri administrative în ziua de 1 decembrie, 24 ianuarie (cum s-a întâmplat și în 2017) sau cu prilejul altor evenimente, aniversări publice ori alte manifestări legate de istoria poporului român, nu este o dovadă de fidelitate față de statul român. În aceeași categorie de acțiuni îndreptate împotriva ordinii constituționale a statului român și care nu reflectă fidelitatea față de țară, în sensul art. 54 din Constituție, includem și repetatele încercări de constituire a unei autonomii a unor segmente de populație în considerarea identității lor etnice, ultima dintre acestea fiind inițiativa legislativă cetățenească privind Statutul de autonomie al Ținutului Secuiesc (Szekelyfold – Terra Seculorum) (M.Of. nr. 66 din 26 ianuarie 2017).

[2] Idem, p. 1062.

[3] Dicționar de psihologie socială, Ed. Științifică și enciclopedică, București, 1981, p. 133.

[4] Mica enciclopedie de politologie, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1977, p. 272.

[5] *S. Tămaș*, Dicționar politic. Instituțiile democrației și cultura civică, Ed. Academiei, București, 1993, p. 155.

[6] Și alte constituții au preferat să folosească termenul de loialitate în locul celui de fidelitate: Constituția Estoniei prevede în art. 54 că: „Toți cetățenii estonieni trebuie să fie loiali ordinii

Cred că sensul corect al îndatoririi prevăzute în art. 54 din Constituție ar trebui să fie cel de loialitate, ci nu cel de fidelitate. De altfel, art. 8 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 21/1991, republicată, prevede că persoana care solicită cetățenia română trebuie să dovedească prin comportament, acțiuni și atitudine loialitate față de statul român. Să mă explic. În ceea ce îi privește pe parlamentarii UDMR, se poate aprecia că, în general, aceștia au fost și sunt loiali statului român în sensul art. 54 din Constituție, chiar și atunci când fidelitatea lor față de țară a fost și este diferită de cea a celorlalte segmente ale populației.

7 Rămâne de discutat sacralitatea fidelității față de țară. Utilizarea termenului de „sacru" asociat termenului de fidelitate apare ca o blasfemie. Sigur, putem folosi și termenul de sacru în propoziția votată de Adunarea Constituantă, dar numai într-o exprimare de adâncă simțire și vibrație patriotică a unor oameni obișnuiți, cu comportament emoțional, dar nu a unor erudiți legiuitori[1)].

8 Citit în substanța sa, art. 54 din Constituție enunță două idei principale: prima, cetățenii români au îndatorirea, am spune înalta îndatorire, de a fi loiali, corecți față de statul român; a doua, cetățenii români cărora le sunt încredințate demnități și funcții publice, sunt datori să-și îndeplinească cu credință obligațiile ce le revin[2)].

9 Este în această ultimă idee un principiu esențial al raporturilor stat-cetățean, care urmărește configurarea unei noi mentalități civice a cetățenilor români, de respect a valorilor pe care se întemeiază statul român în noua arhitectură constituțională, din care a fost înlăturat rolul conducător al partidului unic și calitatea egalitaristă a cetățenilor față de proprietatea de stat (proprietari ai principalelor mijloace de producție), pe care s-a construit ideologia „omului nou", constructor al socialismului, care, în realitate, nu au fost de loc loiali statului socialist, deși li s-a impus să îndeplinească cu credință obligațiile socio-profesionale ce le reveneau.

10 În structura sa, art. 54 cuprinde două planuri care glisează între ele: un plan construit din elemente de spiritualitate civică cu un pronunțat conținut ideologic și altul, care stabilește obligația juridică de a presta un anumit jurământ tuturor celor cărora le sunt încredințate funcții publice[3)].

---

constituționale și să apere independența Estoniei"; art. 54 din Constituția Italiei stabilește că: „Toți cetățenii au obligația de a fi loiali republicii și de a respecta Constituția și legile acesteia. Cetățenii cărora le sunt încredințate funcții publice au obligația de ale îndeplini cu disciplină și onoare, depunând jurământul în cazurile prevăzute de lege"; Constituția Poloniei prevede în art. 82 că: „Loialitatea față de Republica Polonă, precum și preocuparea pentru binele comun reprezintă o îndatorire a tuturor cetățenilor polonezi".

[1)] A se vedea, în acest sens, alocuțiunea deputatului Ioan Alexandru pe marginea dezbaterii tezei propuse Adunării Constituante de către Comisia însărcinată cu elaborarea proiectului de Constituție, în Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 260.

[2)] Art. 8 alin. (1) din Legea nr. 80/1995 (M.Of. nr. 155 din 20 iulie 1995) prevede: „Cadrele militare au următoarele îndatoriri principale: a) să fie loiale și devotate statului român și forțelor sale armate, să lupte pentru apărarea României, la nevoie până la sacrificiul vieții, să respecte și să apere valorile democrației constituționale...". De asemenea, Strategia națională de apărare a țării pentru perioada 2015-2019, aprobată de Parlament prin Hotărârea nr. 33 din 23 iunie 2015 prevede că integritatea statală și teritorială a României este bazată pe loialitatea cetățenilor și instituțiilor publice față de suveranitatea națională.

[3)] În primele comentarii ale Constituției s-a subliniat că „fidelitatea față de țară constituie mai mult decât o îndatorire pur juridică, chiar cu caracter fundamental, ea având și un sens moral,

§2. Sensul constituțional al „fidelității față de țară"

Fidelitatea față de țară, în sensul de loialitate față de statul român, este o îndatorire constituțională ce revine cetățenilor români. Este vorba de o relație pe care cetățeanul o are cu statul român, ce izvorăște chiar din raporturile de cetățenie. Numai aceștia au îndatorirea de fidelitate/ loialitate. Textul art. 54 este organic legat de art. 16 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia: „Funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condițiile legii, de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară (...)". Adunarea Constituantă nu are în vedere o simplă obligație civică, ci o îndatorire fundamentală a cetățenilor români. Cum demnitățile și funcțiile publice fac obiectul reglementării mai multor legi speciale, se înțelege că încălcarea îndatoririi constituționale de fidelitate/loialitate față de țară/statul român, urmează să fie sancționate prin voința legislativă a legiuitorului ordinar, inclusiv prin instrumente prevăzute în legislația penală. 11

§3. Obligația constituțională a depunerii unui jurământ de credință de către demnitarii statului și anumite categorii de funcționari publici

Destinatarii acestei obligații sunt toți cetățenii români care îndeplinesc o funcție ce presupune exercitarea autorității statului român. Termenul de funcție publică folosit în art. 54 alin. (2) din Constituție trebuie înțeles în sensul larg al termenului, cuprinzând în sfera sa și pe membrii Parlamentului, deși, în privința acestora termenul de funcție publică nu este cel corect, aceștia înfăptuind o demnitate publică, precum și pe Președintele României, militari, precum și pe magistrați. Pentru fiecare dintre aceste categorii socio-profesionale, Constituția și, după caz, legi speciale stabilesc o anumită formulă de jurământ de credință care urmează să fie prestat într-un cadru solemn de cei care sunt numiți sau aleși într-o funcție publică[1]. 12

Cât privește termenul de funcție publică, aceasta reprezintă – potrivit Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, – ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală. Administrația publică locală și autoritățile administrative autonome. 13

al devotamentului față de România, cât și politic, al subordonării diferitelor opțiuni politice ale cetățenilor față de interesul național" (a se vedea *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 120).

[1] De pildă, potrivit art. 8 alin. (1) din Legea nr. 35/1997, Avocatul Poporului depune în fața președinților celor două Camere ale Parlamentului un jurământ prin care se angajează solemn să respecte Constituția și legile țării, să apere drepturile și libertățile cetățenilor și să-și îndeplinească cu bună-credință și imparțialitate atribuțiile. Un conținut asemănător are și jurământul depus de judecătorii Curții Constituționale.

Art. 55. Apărarea țării

(1) Cetățenii au dreptul și obligația să apere România.

(2) Condițiile privind îndeplinirea îndatoririlor militare se stabilesc prin lege organică.

(3) Cetățenii pot fi încorporați de la vârsta de 20 de ani și până la vârsta de 35 de ani, cu excepția voluntarilor, în condițiile legii organice.

Lucrări de referință: *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 189; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 536; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 125-126; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită, comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 111-112; *Gh. Iancu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 263; *B. Selejan-Guțan*, Comentariul art. 54 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 549-552.

Studii de specialitate: *D. Big*, Simbolurile naționale, în Revista de Drept Public nr. 1/2014; *R. Etinski*, Ierarhia juridică și drepturile omului, în Pandectele Române nr. 3/2008; *V. Vedinaș*, Deontologia funcționarului public potrivit Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, în Revista de Drept Public nr. 1/2004.

Corelații legislative: Legea apărării naționale a României nr. 45/1994 (M.Of. nr. 172 din 7 iulie 1994); Legea nr. 395/2005 privind suspendarea pe timp de pace a serviciului militar obligatoriu și trecerea la serviciul militar pe bază de voluntariat (M.Of. nr. 1155 din 20 decembrie 2005); Legea nr. 446/2006 privind pregătirea populației pentru apărare (M.Of. nr. 990 din 12 decembrie 2006); Legea nr. 203/2015 privind planificarea apărării (M.Of. nr. 555 din 27 iulie 2015); Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare (M.Of. nr. 155 din 20 iulie 1995).

Comentariu

Sumar

§1. Rațiunea conexiunii dreptului și a obligației de apărare a României 644
§2. Reglementarea îndeplinirii îndatoririlor militare este rezervată competenței legislative organice a Parlamentului 645

§1. Rațiunea conexiunii dreptului și a obligației de apărare a României

1 Tezele proiectului de Constituție pentru Capitolul al III-a al Titlului II au prevăzut fără alte explicații că: „Cetățenii au dreptul și obligația de a apăra România". Aceasta era propunerea făcută de Comisia aleasă pentru elaborarea proiectului de Constituție, asupra căreia membrii Adunării Constituante nu au avut observații. Dreptul oricărui cetățean de a-și apăra țara nu poate fi, în principiu, refuzat, fiind vorba de o datorie de onoare pe care fiecare și-o asumă din convingere. Analiza și înțelegerea originii acestui drept ține mai mult de antropologie și psihologie socială decât de teoria dreptului. În fond, dreptul de a-ți apăra țara este o manifestare a legăturilor ancestrale pe care individul le are cu teritoriul pe care s-a născut și în care trăiește, de care îl leagă un sentiment de apartenență și pe care îl apără împotriva oricărui intrus.

2 Obligația de apărare a țării, impusă de stat cetățenilor săi, nu survine atunci când, ipotetic, un individ ar avea rețineri personale să-și exercite acest drept, ci ca o formă militară de solidaritate socială a comunității de cetățeni față de amenințarea suveranității

naţionale, a integrităţii teritoriale şi a independenţei statului român[1]. Termenul de obligaţie utilizat de Legiuitorul constituant nu trebuie înţeles în sensul concret al desfăşurării unor acţiuni militare planificate şi înfăptuite la ordin prin mobilizarea ordonată de Preşedintele României, ci în sensul obligativităţii serviciului militar, ai cărui destinatari sunt anumite segmente de populaţie aleasă, în principal, după criteriul vârstei. Am arătat în comentariul art. 118 din Constituţie că în sistemul constituţional român stabilirea contingentelor se făcea anual prin voinţă parlamentară. Termenul de obligaţie folosit în cuprinsul alin. (1) al art. 55 era explicat în alin. (2) al aceluiaşi articol votat de Adunarea Constituantă în 1991. Textul respectiv prevedea că: „Serviciul militar este obligatoriu pentru bărbaţii, cetăţeni români, care au împlinit vârsta de 20 de ani, cu excepţia cazurilor prevăzute de lege". Textul citat a fost revizuit de Legea nr. 429/2003, fiind înlocuit cu dispoziţii noi, potrivit cărora „Condiţiile privind îndeplinirea îndatoririlor militare se stabilesc prin lege organică".

Legea de revizuire a Constituţiei nr. 429/2003 a deconstituţionalizat obligativitatea **3** serviciului militar, transferând-o competenţei legislative a Parlamentului ordinar. Singura condiţie impusă de Adunarea Constituantă forului legislativ este de a legifera în această materie prin lege organică. Legea nr. 395/2005[2] a suspendat, pe timp de pace, serviciul militar şi a reglementat trecerea la serviciul militar pe bază de voluntariat.

§2. Reglementarea îndeplinirii îndatoririlor militare este rezervată competenţei legislative organice a Parlamentului

A fost voinţa Adunării Constituante derivate din 2003 de a renunţa la formularea **4** art. 52 alin. (2) din Constituţia aprobată prin referendum naţional în 1991 şi de a înlocui textul respectiv cu dispoziţii noi. Modificarea ultimelor două alineate ale art. 52 s-a datorat relaţiilor statului român cu NATO şi perspectivei aderării României la această alianţă militară. Iniţial, Comisia parlamentară pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituţiei a propus doar modificarea alin. (2) printr-un text având următorul cuprins: „Condiţiile efectuării serviciului militar pentru bărbaţii, cetăţeni români, care au împlinit vârsta de 20 de ani, se vor stabili prin lege organică". Noul text nu a mai reţinut caracterul obligatoriu al serviciului militar. Limitele vârstei de încorporare au fost fixate la 20 de ani – data de la care se poate face încorporarea – şi 35 de ani, ca vârstă limită până la care un tânăr poate fi încorporat[3]. La propunerea făcută de Comisie, Guvernul a prezentat un amendament referitor la conţinutul alin. (2) al art. 52, având următorul cuprins. „Condiţiile îndeplinirii îndatoririlor militare se stabilesc prin lege organică". În susţinerea amendamentului depus spre dezbaterea Comisiei, Guvernul a precizat că prin modificarea propusă se creează condiţiile profesionalizării serviciului militar şi a eliminării discriminărilor în acest domeniu pe criteriul sexului[4].

---

[1] În primul comentariu făcut Constituţiei s-a subliniat că: „apărarea ţării este un drept, ca expresie juridică a dragostei faţă de patrie. Nimeni nu poate fi exclus de la exerciţiul acestui drept, aşa cum nimeni nu poate fi oprit să-şi apere propria fiinţă" (a se vedea *Colectiv*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 125).

[2] M.Of. nr. 1155 din 20 decembrie 2005.

[3] *C. Ionescu*, Constituţia României. Legea de revizuire comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 96.

[4] Ibidem.

5 În dezvoltarea dispozițiilor constituționale, Legea nr. 446/2006 privind pregătirea populației pentru apărare[1] prevede în art. 3 că serviciul militar se îndeplinește de către cetățenii români, bărbați și femei, care au împlinit vârsta de 18 ani în formele prevăzute de lege[2]. Legea stabilește și alte dispoziții legale care depășesc interesul comentariului nostru. În sensul legii la care ne referim, cetățenii încorporabili sunt considerați cetățenii români, bărbați, cu vârste cuprinse între 20 și 35 de ani. O altă reglementare legală în materie a fost adoptată de Parlament prin Legea nr. 395/2005, potrivit căreia, cetățenii români, bărbați și femei, care îndeplinesc condițiile prevăzute de legislația în vigoare, pot efectua pe bază de voluntariat orice formă a serviciului militar. Aceeași lege a suspendat, începând cu data de 1 ianuarie 2007, executarea serviciului obligatoriu în calitate de militar în termen și militar cu termen redus.

6 Adunarea Constituantă derivată a revizuit și alin. (3) al art. 52 din Constituția aprobată prin referendum național în 1991 și a stabilit limitele de vârstă între care poate fi dispusă încorporarea cetățenilor români. Noul text al alin. (3) al art. 52 din Constituție, renumerotat art. 55 după republicarea acesteia în 2003, a fost propus printr-un amendament comun al senatorului Antonie Iorgovan și al Guvernului. În formularea prezentată de inițiatori, amendamentul avea următorul conținut: „(3) Cetățenii pot fi încorporați de la vârsta de 20 de ani și până la 35 de ani, cu excepția voluntarilor, în condițiile legii organice". Amendamentul a fost aprobat în această formă și răspunde aceleiași cerințe de profesionalizare a armatei, în condițiile în care România își exprimase intenția de a adera la alianța militară nord-atlantică[3].

Art. 56. Contribuții financiare

(1) Cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice.

(2) Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale.

(3) Orice alte prestații sunt interzise în afara celor stabilite prin lege, în situații excepționale.

Lucrări de referință: *P. Belean, G. Anghelache*, Finanțele publice ale României, Ed. Economică, București, 2005; *C. Bălăceanu*, Dezvoltarea umană, justiția economică și sustenabilitatea. Disertație postdoctorală. Vol. VI. Abordări conceptuale și metodologice ale proceselor economice, Ed. Academiei, București, 2013; *D.Gh. Bistriceanu*, Mică enciclopedie de Finanțe, Monedă și Asigurări, Ed. Universitară, București, 2006, p. 567; *D. Bejan*, Facilitări fiscale, Ed. Tribuna Economica, București, 2001, p. 14 și urm.; *I.P. Boțea*, Metode și tehnici fiscale, Tipografia Someșul, Satu Mare, 2000, p. 13 și urm.; *I. Condor*, Drept vamal și fiscal, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 71; *H. Cristea*, Fiscalitatea - efecte antrenante. Sesiunea de Comunicări Științifice cu participare internațională Lumea financiară – prezent și perspective, Cluj-Napoca, 2004, p. 257 și urm.; *C. Corduneanu*, Sistemul fiscal în știința finanțelor, Ed. Codecs, București, 1998, p. 20-23, 316; *N. Dobrotă*, Economie politică, Academia de Studii Economice, București, 2002, p. 345; *N. Hoanță*, Economie și finanțe publice, Ed. Polirom, Iași, 2002, p. 151 și urm.; *V. Juravle, G. Vintilă*, Metode și tehnici fiscale, Ed. Rolcris, București, 2000, p. 6 și urm.; *I.D. Morar*, Aspecte moderne privind tehnica impunerii. Sesiunea de Comunicări Științifice cu participare internațională Lumea financiară – prezent și perspective, Cluj Napoca, 2004, p. 283;

---

[1] M.Of. nr. 990 din 12 decembrie 2006.

[2] Potrivit Legii nr. 446/2006, serviciul militar se îndeplinește în formă activă și în rezervă. Îndeplinesc serviciul militar activ militarii profesioniști, militarii în termen, elevii sau studenții la instituțiile de învățământ din sistemul de apărare și securitate națională, cu excepția elevilor liceelor și colegiilor militare și soldații sau gradații voluntari.

[3] *C. Ionescu*, Constituția României, Legea de revizuire..., op. cit., p. 97.

I. Moroşan, Fiscalitate, Ed. Evcont Consulting, Suceava, 2002, p. 40 şi urm.; *V. Munteanu, D.M. Tilea, V. Bleotu, D.L. Zaharia*, Contabilitatea şi Raportarea Financiară la Instituţiile publice, ed. a II-a, Ed. Universitară, Bucureşti, 2014; *A. Negrea*, Fiscalitate, Ed. Ex Ponto, Constanţa, 2009, p. 8; *D. Penu*, Politica fiscală în domeniul impozitelor indirecte în România în contextul procesului de integrare în Uniunea Europeană, Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2013, p. 4, 28; *M.L.E. Preda*, Finanţe publice, Ed. Bibliotheca, Târgovişte, 2009, p. 173-174; *C. Pitulice, M. Glăvan*, Contabilitatea instituţiilor publice din România, Ed. Contaplus, 2007; *D. Radu*, Unele abordări ale conceptului de sistem fiscal, Sesiunea de Comunicări Ştiinţifice cu participare internaţională: Lumea financiară – prezent şi perspective, Cluj Napoca, 2008, p. 286; *D.M. Tilea*, Contabilitatea instituţiilor publice, Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2011; *C. Tulai*, Anomalii în sistemul fiscal, Sesiunea de Comunicări Ştiinţifice cu participare internaţională lumea financiară – prezent şi perspective, Cluj Napoca, 2004, p. 278; *I. Văcărel* (coord.), Finanţe publice, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2005, p. 370 şi urm.; *I. Văcărel* (coord.), Finanţe publice, ed. a VI-a, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2006; *G. Vîntilă*, Fiscalitate – Metode şi tehnici fiscale, Ed. Economică, Bucureşti, 2006, p. 12-16.

Studii de specialitate: *E.-S. Tănăsescu*, Libera concurenţă, justa aşezare a sarcinilor fiscale, ajutoare de stat, aderare la Uniunea Europeană, prioritatea de aplicare a dreptului comunitar, aplicarea directă a dreptului comunitar de jurisdicţia constituţională, control abstract de norme, competenţa Curţii Constituţionale, în Curierul Judiciar nr. 5/2007; *D. Şova*, Izvoarele dreptului fiscal, în Dreptul nr. 1/2014.

Corelaţii legislative: Legea nr. 500/2002 privind finanţele publice (M.Of. nr. 597 din 13 august 2002); Legea nr. 273/2006 privind finanţele publice locale (M.Of. nr. 618 din 18 iulie 2006); Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal (M.Of. nr. 688 din 10 septembrie 2015).

Comentariu

Sumar

§1. Sistemul fiscal 647
§2. Metode şi tehnici fiscale 649
§3. Impozite, taxe şi orice alte venituri ale bugetului de stat şi ale bugetului asigurărilor sociale se stabilesc numai prin lege 649
§4. Principii ale Codului fiscal 652

§1. Sistemul fiscal

Cu privire la *conceptul de sistem fiscal* se identifică, potrivit specialiştilor, mai multe direcţii de cercetare. 1

Într-o primă cercetare, sistemul fiscal este definit ca fiind „totalitatea impozitelor şi taxelor provenite de la persoanele fizice şi juridice care alimentează bugetele publice”, fiind completat prin contribuţia şi rolul impozitelor ce compun sistemul fiscal la formarea veniturilor bugetare ale unui stat, „fiecare impozit având o contribuţie specifică şi un rol regulator în economie”. Totodată, „sistemul fiscal este reprezentat de totalitatea impozitelor şi taxelor, provenite de la persoanele fizice şi juridice, destinate a constitui bugetele publice, care servesc satisfacerii nevoilor publice”. 2

Sunt autori care apreciază că astfel de abordări „permit o analiză pragmatică mai uşoară şi mai eficientă a modului în care este constituit şi funcţionează un sistem fiscal”. Astfel de definiţii, cu toate că se bucură de laconicitate şi expresivitate, considerăm că sunt incomplete. 3

A doua abordare, mult mai complexă, încearcă să reunească ansamblul elementelor de natură economică, tehnică şi administrativă cu privire la activitatea de impunere. 4

În respectiva abordare, „sistemul fiscal desemnează ansamblul de concepte, principii, metode, procese, care definesc o mulțime de elemente (materie impozabilă, cote, subiecți fiscali) la nivelul cărora se identifică relații care apar ca urmare a proiectării, legiferării, așezării și perceperii impozitelor și care sunt gestionate conform legislației fiscale, în scopul realizării obiectivului sistemului". În vederea unei analize sistematice a domeniului fiscal, se procedează etapizat, astfel: „definirea și explicarea unor concepte; sistematizarea cunoștințelor; analizarea instrumentelor fiscale; inventarierea și analiza tehnicilor fiscale; analizarea relațiilor dintre economia de schimb, sistemul fiscal și economia publică; gestionarea creanțelor fiscale; stabilirea deciziilor și acțiunilor factorului uman pentru realizarea obiectivelor sistemului".

5 Fiscalitatea reprezintă sistemul prin intermediul căruia se constituie resursele financiare ale statului, necesare realizării obiectivelor economice și sociale. În literatura de specialitate sunt prezentate două concepții privind sfera de cuprindere a sistemului fiscal. Pe de o parte, se consideră că sistemul fiscal cuprinde doar impozitele, taxele și reglementările fiscale, iar potrivit celui de-al doilea punct de vedere, sistemul fiscal cuprinde atât impozitele, taxele, reglementările fiscale, dar și metodele și tehnicile de așezare, urmărire și percepere a acestora. „Sistemul fiscal cuprinde un ansamblu de elemente între care se realizează relații generatoare de fluxuri fiscale. Fiind un sistem are și un feedback (o conexiune inversă) care asigură reglarea sistemului, pe baza deciziilor de reglare. Reglajele apar în cazul abaterilor mărimilor de ieșire de la un nivel normat, anticipat și considerat normal. Reglările apar și când mărimile de intrare, fluxurile de intrare prezintă abateri față de un nivel prestabilit". „Legăturile dintre impozite sunt de natură conceptuală, de natură tehnică și practică. Totalitatea impozitelor care funcționează la un moment dat într-o economie și legătura dintre acestea constituie sistemul fiscal. Impozitele așezate pe seama reglementărilor specifice domeniului fiscal generează pe lângă legăturile dintre acestea și alte influențe asupra mediului înconjurător, care este mediul social. Privit astfel, sistemul fiscal este un sistem cibernetic. O astfel de viziune sistematică asupra impozitelor presupune înțelegerea cauzalității instituirilor și efectelor generate odată cu instituirea acestora". Prin intermediul instrumentelor fiscalității se formează resursele financiare necesare finanțării cheltuielilor publice. O gestionare judicioasă a acestora poate contribui la realizarea unor obiective societale care prefigurează nivelul de bunăstare a unui popor, idee avansată de însuși de Adam Smith în anul 1776: „rate ale impozitării prea ridicate, distrug baza de impozitare" și susținută și de Arthur Laffer în anii 1980. Instrumentele fiscalității sunt: impozitele, taxele și contribuțiile.

6 Impozitul reprezintă plata bănească, obligatorie, cu titlu nerambursabil, efectuată de persoanele fizice și juridice, la termenele precis stabilite de lege, pentru veniturile realizate sau averea deținută, către bugetul de stat. Taxa este definită, potrivit Legii finanțelor publice nr. 500/2002, ca fiind: „o sumă plătită de o persoană fizică sau juridică, de regulă, pentru serviciile prestate acesteia de către un agent economic sau de o instituție publică ori financiară". Sub acest aspect, taxa nu poate fi considerată un venit fiscal, o datorie obligatorie către stat, ci suma plătită de către persoanele fizice sau juridice pentru a beneficia de un serviciu.

7 Contribuțiile pot fi definite ca prelevări obligatorii, nerambursabile, cu sau fără contraprestație directă din partea statului.

§2. Metode şi tehnici fiscale

Într-o manieră restrânsă, sistemul fiscal este definit ca „un ansamblu de măsuri şi acţiuni, întreprinse de stat printr-o politică fiscală adecvată, în ceea ce priveşte rolul impozitelor şi taxelor, tipuri de impozite şi taxe, aşezarea, perceperea şi utilizarea impozitelor şi taxelor". Din această definire a sistemului fiscal, putem identifica caracteristicile drepturilor sistemului fiscal: 8

„a) sistemul de impozite şi taxe, directe şi indirecte, care funcţionează în cadrul economiei. Întrucât impozitele şi taxele sunt instituite prin legi şi alte acte normative care consfinţesc, în ultimă instanţă, dreptul de creanţă fiscală a statului asupra contribuabililor, putem identifica masa lor ca făcând parte din sistemul fiscal;

b) metodele, tehnicile şi procedeele care alcătuiesc mecanismul fiscal şi care permit aşezarea, urmărirea şi încasarea veniturilor cuvenite statului;

c) aparatul fiscal care să pună împreună cele două elemente enumerate anterior, să le pună în mişcare asigurând funcţionalitatea mecanismului fiscal şi realizarea în ultimă instanţă a creanţelor fiscale"[1]).

§3. Impozitele, taxele şi orice alte venituri ale bugetului de stat şi ale bugetului asigurărilor sociale se stabilesc numai prin lege

Constituţia prevede, de asemenea, că „impozitele, taxele şi orice alte venituri ale bugetului de stat şi ale bugetului asigurărilor sociale se stabilesc numai prin lege, iar impozitele şi taxele locale se stabilesc de către consiliile locale sau judeţene în limitele şi în condiţiile legii". 9

Un rol important în dimensionarea sistemului fiscal este importanţa decidentului public care se găseşte în interiorul unui stat: „Sistemul fiscal apare ca o expresie a voinţei politice a unei comunităţi umane organizate, fixată pe un teritoriu determinat şi dispunând de o autonomie suficientă pentru a putea, prin intermediul organelor care o reprezintă să se doteze cu o întreagă serie de reguli juridice şi, în special, fiscale". Subliniind importanţa suveranităţii fiscale a unui stat, acelaşi autor reia aceasta idee: „orice sistem fiscal prezintă următoarele caracteristici: exclusivitatea aplicării - în virtutea căruia sistemul fiscal se aplică într-un teritoriu geografic determinat, fiind unicul colector al resurselor fiscale pentru bugetul central şi bugetele locale; autonomia tehnică - ce impune oricărui sistem fiscal complet ca acesta să conţină toate regulile de aşezare, de urmărire, lichidare şi încasare a impozitelor necesare pentru punerea sa în aplicare. Pornind de la aceste două caracteristici şi ţinând cont că un sistem fiscal este elaborat de organele proprii ale teritoriului în care se aplică, se va putea vorbi de autonomie fiscală completă sau de suveranitate fiscală". 10

Datorită contextului regional european în care România este integrată, abordarea sistemului fiscal privit în mod izolat nu este potrivită. Prin aderarea la Uniunea Europeană, statele componente, deşi se bucură în continuare de autonomie fiscală, nu sunt singurele şi exclusivele beneficiare ale resurselor fiscale, pentru că o parte a încasărilor din impozite pot a fi luate, în limitele unor procente clar stabilite şi de comun acord, în ansamblul bugetului comunitar, fiind totodată o sursă de finanţare a bugetului Uniunii Europene. 11

[1]) *G. Vintilă*, Fiscalitate. Metode şi tehnici fiscale, Ed. Economică, Bucureşti, 2006, p. 12.

12 Sunt autori care subliniază faptul că „noțiunea cea mai cuprinzătoare care definește cel mai bine aria de cuprindere a domeniului fiscal și a întregii activități fiscale este cea de sistem fiscal, care trebuie să includă sau cel puțin să subînțeleagă conținutul tuturor celorlalte noțiuni utilizate în domeniul fiscal". În literatura de specialitate se întâlnește abordarea de natură juridică care accentuează ansamblul de legi referitoare la fisc, la procesul de percepere de impozite. În acest sens, se subliniază rolul administrației însărcinate cu strângerea impozitelor, fiscul.

13 Astfel, discutarea sistemului fiscal se dovedește extrem de importantă, fiindcă de maniera în care el este construit și funcționează, pot fi desprinse concluzii care fac referire la presiunea fiscală, politica fiscală și eficiența implicării autorităților publice în viața economică și socială a unei societăți. În acest context, o altă definiție a sistemului fiscal se bazează pe îndeplinirea obiectivelor stabilite pentru politica fiscală de către factorul – decident public. Totodată, sistemul fiscal reprezintă „un produs al gândirii, deciziei și acțiunii factorului uman, ca urmare a evoluției societății umane, creat inițial pentru a răspunde unor obiective financiare, la care ulterior s-au adăugat obiective de natură economico-socială". „Un sistem fiscal înseamnă, totodată, un compromis între necesitatea de randament a politicii fiscale, adică aceea de a face să intre cât mai mulți bani în casieriile publice, pe de o parte, și grija de a asigura echitate, de a proporționa cât mai bine contribuția fiecăruia în raport cu capacitatea pe care o are, pe de altă parte". Considerăm că un sistem fiscal trebuie să asigure în primul rând o justiție socială, în sensul în care prelevările obligatorii ale statului să nu împiedice asigurarea bunăstării sociale. Justiția socială are rol de antrenare/contagiune la nivelul unei națiuni: o distribuție egală/echitabilă a avuției la nivelul unei economii contribuie la intensificarea creșterii economice, a proceselor de economisire/investire, intensificând astfel cererea agregată; dimpotrivă, o distribuție inegală/inechitabilă a avuției conduce la segmentarea societății și apariția unor fenomene sociale negative: sărăcie extremă, abandon, părăsirea timpurie a sistemului de învățământ, proliferarea stării de boală, discriminare etc.

14 Astfel de definiții accentuează scopul sistemului fiscal, avându-se în vedere criteriile de eficacitate fiscală. Scopul sistemului fiscal în cadrul economiei fiecărui stat este de „a asigura finanțarea economiei publice pe calea prelevărilor fiscale, alături de alte mijloace de acoperire a nevoilor publice și de a permite autorităților publice intervenții în economia națională, pentru corectarea fluctuațiilor nedorite ale ciclurilor economice care apar în economia de schimb".

15 Propunându-și prezentarea generală a sistemului fiscal, Georgeta Vintilă subliniază segmentele principale ale sistemului fiscal, respectiv: totalitatea impozitelor și taxelor, mecanismul fiscal și aparatul fiscal, dar și contextul internațional al armonizării fiscale în Uniunea Europeană: „Impozitele și taxele reprezintă, în fapt, fundamentul întregii activități fiscale, ele fiind instituite prin acte normative cu caracter fiscal(legi sau ordonanțe ori hotărâri de guvern aprobate prin legi), acestea nu lipsesc și nu pot lipsi ca elemente de bază în prezentarea noțiunilor care se referă la domeniul fiscal. Totodată, aplicarea reglementărilor cu caracter fiscal, dimensionarea, așezarea și perceperea în ultimă instanță a impozitelor și taxelor nu se pot realiza fără existența unui mecanism fiscal, a unor metode, tehnici și instrumente fiscale prin aplicarea cărora să fie considerat rațional, dar și pentru a se putea armoniza cu politica fiscală din țările Uniunii Europene".

În acelaşi context, o abordare diferită de cele studiate anterior are în vedere sistemul fiscal din identificarea anomaliilor care îl caracterizează. În acest sens, se doreşte identificarea unui „sistem fiscal raţional" care „trebuie să răspundă în primul rând unor cerinţe de ordin etic şi moral pentru ca impunerea să fie echitabilă, iar povara fiscală să nu fie prea apăsătoare, unde fiscalitatea se află însă sub imperiul unor deziderate de ordin politic, economic sau social ce afectează adesea neutralitatea impozitelor şi echitatea fiscală". Autoarea Georgeta Vintilă, apreciază că „pentru a fi raţional, sistemul fiscal trebuie să răspundă unor cerinţe, să îndeplinească anumite funcţii şi să se caracterizeze prin anumite trăsături". Astfel, funcţiile de bază ale sistemului fiscal sunt: funcţia de mobilizare a resurselor bugetare, funcţia economică stimulativă, funcţia socială şi funcţia de control şi principalele trăsături ale sistemului fiscal: universalitatea, unitatea impunerii şi echitatea fiscală. **16**

Echitatea fiscală presupune dreptate socială, adică impunerea diferenţiată a veniturilor şi a averii şi stabilirea unui minim neimpozabil, în cazul contribuabililor cu venituri mici. Asigurarea echităţii fiscale se realizează prin îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiţii: stabilirea minimului neimpozabil, ceea ce presupune scutirea de la plata impozitului a unui venit minim (în cazul impozitelor directe) care să permită satisfacerea nevoilor de trai strict necesare; stabilirea sarcinii fiscale în funcţie de puterea contributivă a fiecărei persoane impozabile (aşa cum am precizat mai sus, trebuie să se ţină cont de mărimea venitului şi averii contribuabililor, dar şi de situaţia personală a acestora); la o anumită putere contributivă, sarcina fiscală a unei categorii sociale să fie stabilită în comparaţie cu sarcina fiscală a altei categorii sociale; impunerea să fie generală, adică să cuprindă toate categoriile sociale care realizează venituri dintr-o anumită sursă sau care posedă un anumit tip de avere, cu excepţia celor care se situează sub un anumit nivel. **17**

Luând în considerare respectivele elemente care alcătuiesc sistemul fiscal, putem identifica trei tipuri de actori care operează, fie ca parte activă, fie ca parte pasivă, în mediul structurilor sistemului fiscal: **18**

a) actori învestiţi cu putere de decizie politică în materie fiscală. Potrivit Constituţiei României, decizia Parlamentului este în mod formal sursa de drept fiscal care se concretizează în dispoziţii (reglementări) ce figurează fie în Legea finanţelor publice, fie în legile fiscale care reglementează diferite impozite şi taxe, fie în legea anuală a bugetului de stat. În mod excepţional, când împrejurările o impun, competenţa legislativă în materie fiscală poate fi atribuită pe o perioadă limitată puterii executive (Guvernului) urmând ca mai apoi puterea legislativă (Parlamentul) să adopte reglementările necesare. Totodată, unele aspect care vizează colectivităţile locale, în materie fiscal, le revin consiliilor locale;

b) actori însărcinaţi cu deciziile administrative în domeniul fiscal cărora le revine sarcina punerii în aplicarea deciziilor legislativului în domeniul fiscal şi responsabilitatea gestiunii finanţelor publice. Deşi formal, Guvernul este însărcinat cu elaborarea bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetelor fondurilor speciale şi urmărirea execuţiei acestor bugete, în fapt, Ministerul Finanţelor Publice îndeplineşte nemijlocit aceste atribuţii şi ia măsuri pentru asigurarea echilibrului bugetar şi înfăptuirea politicii financiare a statului. La nivel local, o parte dintre aceste responsabilităţi revin preşedinţilor consiliilor judeţene şi primarilor asistaţi în actul fiscal de instituţiile de specialitate;

c) Contribuabilii desemnează un factor esențial al sistemului fiscal, adoptând o poziție pasivă (de supunere la impozit), în timp ce altele sunt înclinate spre un comportament antifiscal, de opunere la creșterea sau plata impozitului (mai rar).

19 Creșterea gradului de civism fiscal este indisolubil legată de relației fiscal dintre administrația fiscal și contribuabili care se pot manifesta în cel puțin două direcții: dezvoltarea unui regim de protecție a drepturilor contribuabilului și dezvoltarea procedurilor de arbitraj pentru soluționarea litigiilor apărute (contenciosul fiscal)". Fiecare sistem fiscal oferă anumite caracteristici: „*exclusivitatea aplicării*, care presupune faptul că el se aplică într-un teritoriu geografic determinat, fiind unicul colector de resurse fiscale pentru un buget sau un sistem de bugete (buget central și bugete locale)[1]; *autonomie tehnică* în condițiile în care este un sistem fiscal complet, adică conține toate regulile de așezare, lichidare și încasare a impozitelor necesare pentru punerea sa în aplicare; suveranitate fiscală, în condițiile în care a fost realizat și vizează un teritoriu național sau regional în care se aplică. Totodată, în funcție de circumstanțe economice și un anume grad de dependență economică, se pot aplica unul sau mai multe sisteme fiscale pe același teritoriu fiscal, în baza unor convenții sau acorduri de drept intern (cazul statelor federale). Ca urmare a globalizării fluxurilor economice și creșterii incidenței relațiilor economice cu caracter holistic, integrator, din perspectiva rezultatului economic, obținerea de venituri atât pentru entitatea economică, cât și pentru stat, se impune ca necesitate armonizarea sistemelor fiscale în diferite țări, nefiind exclusă chiar renunțarea la anumite atribute ce țin de suveranitatea fiscală a statelor respective".

§4. Principii ale Codului fiscal

20 Impozitele și taxele stipulate de Codul fiscal al României au ca fundament anumite principii: „neutralitatea măsurilor fiscale în raport cu diferitele categorii de investitori și capitaluri, cu forma de proprietate, asigurând condiții egale investitorilor, capitalului român și străin; certitudinea impunerii, prin elaborarea de norme juridice clare, care să nu conducă la interpretări arbitrare, iar termenele, modalitatea și sumele de plată să fie precis stabilite pentru fiecare plătitor, respectiv aceștia să poată urmări și înțelege sarcina fiscală ce le revine, precum și să poată determina influența deciziilor lor de management financiar asupra sarcinii fiscale; echitatea fiscală la nivelul persoanelor fizice, prin impunerea diferită a veniturilor, în funcție de mărimea acestora; eficiența impunerii, prin asigurarea stabilității în timp a prevederilor Codului fiscal, astfel încât aceste prevederi să nu conducă la efecte retroactive defavorabile pentru persoane fizice și juridice, în raport cu impozitarea în vigoare la data adoptării de către acestea a unor decizii investiționale majore".

21 Sistemul fiscal nu trebuie să fie abuziv, activitatea fiscală trebuie să se bazeze pe calitate care constă într-o bună gestionare a banului public, în așa fel încât, să se realizeze satisfacerea deplină a necesităților tuturor membrilor societății. Sistemul fiscal nu trebuie să constituie numai mijlocul prin care statul își acoperă cheltuielile publice cu care acesta se confruntă în exercitarea sarcinilor și funcțiilor sale, ci trebuie să reprezinte obiectivul politicii fiscale în scopul realizării unei politici economice corespunzătoare fenomenelor și proceselor economico-sociale. Ca o concluzie, indiferent de abordarea sa, „sistemul fiscal

[1] *R. Buziernescu*, Fiscalitate, Ed. Universitaria, Craiova, 2007, p. 10.

reflectă în expresie monetară gradul de dezvoltare al unei țări, amploarea și diversitatea fluxurilor reale și monetare dintr-o țară" fiind liantul dintre economia reală (percepută în mod ezoteric, prin reflectarea realității dintre variabilele economice pe care indivizii le percep ca fiind plauzibile, palpabile, cum ar fi puterea de cumpărare, salariul real, venitul real, determinante pentru nivelul de trai și calitatea vieții) și economia nominală (percepută în mod esoteric, prin caracterul normativ al economiei, care reflectă potențialul acesteia în condițiile unor variabile prestabilite).

Art. 57. Exercitarea drepturilor și libertăților

Cetățenii români, cetățenii străini și apatrizii trebuie să-și exercite drepturile și libertățile constituționale cu bună-credință, fără să încalce drepturile și libertățile celorlalți.

Lucrări de referință: *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 127-129; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 467; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 190-191; *D. Gherasim*, Buna-credință în raporturile juridice civile, Ed. Academiei, București, 1981, p. 9-16; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 672-673; *I. Muraru*, Comentariul art. 57 din Constituție, în *Colectiv*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 114; *E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 57 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, (coord.), Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 561-569; *M. Uliescu*, Buna-credință în noul Cod civil, în *M. Uliescu* (coord.), Noul Cod civil. Studii și comentarii, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 90-102.

Studii de specialitate: *C. Alexe*, Rolul activ al judecătorului și riscul abuzului de drept în procesul civil român actual, în Pandectele Române nr. 3/2005; *V.M. Ciucă*, Buna-credință, în Revista de Drept Public nr. 4/2015; *H. Sasu*, Buna-credință în raporturile dintre contribuabil și organele de control, în Curierul fiscal nr. 10/2009.

Corelații legislative: art. 14 și art. 15 C.civ.; art. 12 C.proc.civ.; art. 17 CEDO; art. 54 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Lipsa bunei-credințe în înfăptuirea drepturilor pavează drumul exercitării abuzive a acestora 653
§2. Convertirea bunei-credințe dintr-un principiu de drept privat într-un principiu de drept public 656
§3. Destinatarii dispozițiilor cuprinse în art. 57 din Constituție 657

§1. Lipsa bunei-credințe în înfăptuirea drepturilor pavează drumul exercitării abuzive a acestora

Adunările Constituante sunt preocupate nu numai să consacre și să garanteze cetățenilor drepturi și libertăți fundamentale, ci și să stabilească cadrul general al înfăptuirii acestora ca act voluntar de voință al fiecărui titular al drepturilor și libertăților respective. Aceasta înseamnă că statul este interesat și îndreptățit să impună titularilor drepturilor recunoscute prin Constituție și legi speciale, condiții stricte de exercitare a acestora, astfel încât fiecare să se bucure de drepturile sale subiective fără a împiedica sau leza celelalte subiecte de 1

drept să-și exercite într-o deplină libertate drepturile. Din punct de vedere al dreptului constituțional, reglementarea modului de exercitare a drepturilor și libertăților cetățenești prin măsuri de putere publică are o legătură ideologică cu mecanismele la care statul este îndreptățit să recurgă în permanență pentru a limita liberul arbitru al fiecărui individ sau pentru a-i împiedica pe cetățenii săi să se manifeste față de semenii lor și chiar față de autoritățile statale ca liberi arbitri. Conviețuirea în societate impune respectarea unor norme stricte nu numai de morală socială, ci și a normelor juridice.

2 În situația în care statul apreciază că individul nu este dispus prin natura sa, prin construcția sa fiziologică sau caracteristicile sale psiho-sociale, ori prin comportamente induse de mediul socio-profesional în care trăiește, să respecte de la sine și din convingere reguli generale de conviețuire – între care și cele care cârmuiesc modul de exercitare a drepturilor sale subiective – recurge la impunerea regulilor respective prin autoritatea sa normativă. Așa se și explică de ce Adunarea Constituantă folosește în art. 57 verbul *a trebui*. Dispozițiile cuprinse în art. 57 din Constituție au, dincolo de efectele lor juridice, valoare psihologică de îndrumare a conduitei sociale și a celei politice, de modelare a conștiinței cetățenilor, inclusiv a celor care îndeplinesc demnități și funcții publice în domeniul exercitării autorității și puterii de stat[1)].

3 Vedem în această formulă de tehnică legislativă nu forța de constrângere a statului pe care acesta urmează să o exercite în cazul în care cetățenii săi nu și-ar înfăptui drepturile și libertățile cu bună-credință, ci o modalitate persuasivă prin care statul se adresează imperativ mentalului colectiv, inoculându-i ideea că drepturile și libertățile cetățenești se pot exercita numai dacă titularii acestora respectă drepturi și libertăți similare recunoscute în mod egal altora.

4 În fond, exercitarea drepturilor înscrise în Constituție nu este nici o obligație legală, dar nici un act juridic de forță prin care titularul înlătură din circuitul civil oponenți ipotetici. Drepturile constituționale sunt garantate în mod egal și fără discriminare unei universalități de subiecte de drept, fiecare dintre acestea având deplina libertate să invoce drepturi similare și chiar concurente.

5 Aceasta este de fapt esența dreptului ca fenomen social și ca ansamblu de norme juridice prin care statul ordonează și armonizează raporturile sociale. A te bucura de libertate în condițiile în care și semenul tău se bucură de aceeași libertate, libertatea unuia nefiind limitată sau împiedicată de libertatea celuilalt, reprezintă însăși idealul de dreptate socială.

6 În literatura de specialitate s-a subliniat că articolul pe care îl comentăm consacră două principii ale regimului juridic al exercitării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor: buna-credință și respectul drepturilor altuia[2)]. Deși art. 57 are titlul marginal

---

[1)] Una dintre temele predilecte ale dezbaterilor politice în Parlament, ca și ale dezbaterilor media privesc fenomenul corupției ca rezultat, am spune noi, și al exercitării cu rea-credință a drepturilor și libertăților cetățenești, precum și a atribuțiilor de putere publică.

[2)] *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 127.

„Buna-credință", textul propriu-zis acoperă două principii de drept a căror filiație izvorăște din civilizația juridică romană: *bona fide*[1] și *neminem laedere*[2]. Aceasta este și concluzia Curții Constituționale care se aliniază, din acest punct de vedere, doctrinei clasice a dreptului civil. Instanța de contencios constituțional a reținut că Legea fundamentală a ridicat la rang de principii constituționale buna-credință și respectul drepturilor altuia[3].

Buna-credință poate fi acreditată cu valențe de normă morală. Inițial, buna-credință **7**
a fost chiar o regulă de etică a raporturilor sociale și ar fi rămas în această sferă, dacă experiența umană nu ar fi relevat că respectarea ei nu putea fi impusă datorită imperfecțiunii naturii umane. Omul are, în firea sa egoistă, tendința de recăpăta satisfacția dată de propriul său arbitru, de a-și exercita drepturile dincolo de limitele ce i se impun – pentru Binele comun – de către stat. Așa se face că exercitarea excesivă, abuzivă a drepturilor subiective de către unii îi împiedică pe alții să-și exercite, la rândul lor, propriile libertăți. Rezultă, așadar, o situație potențial conflictuală pe care societatea, statul nu o poate controla decât impunând în mod inspirat convertirea bunei-credințe din normă etică în obligație juridică. Scopul acestei inginerii normative este împiedicarea abuzului în exercitarea drepturilor prin stabilirea unei norme juridice prin care se declară că buna-credință nu este de ajuns să fie prezumată, ea trebuie afirmată ca cerință socială, ceea ce legislația civilă a făcut din totdeauna.

Cu toate acestea, Adunarea Constituantă din 1991 nu a fost mulțumită cu păstrarea **8**
sediului materiei bunei-credințe în Codul civil sau de procedură civilă, și a constituționalizat o normă juridică, care la origine s-a născut ca o regulă de morală socială. Din această constituționalizare decurg o seamă de obligații legislative pentru Parlamentul României, de care nu ne ocupăm în acest comentariu. Spunem doar că art. 14 C.civ. prevede în alin. (1) că: „Orice persoană fizică sau juridică trebuie să își exercite drepturile și să-și execute obligațiile civile cu bună-credință, în acord cu ordinea publică și bunele moravuri". O formulare nefericită a Adunării Constituante creează o problemă practică: care sunt drepturile și libertățile a căror exercitare trebuie făcută cu bună-credință? Ridicăm această problemă întrucât textul constituțional prevede expres că destinatarii art. 57 „trebuie să-și exercite drepturile și libertățile constituționale cu bună-credință (...)". O lectură rigidă a textului constituțional ne-ar obliga să înțelegem prin sintagma respectivă doar drepturile prevăzute în Titlul II al Legii fundamentale. Nu sunt adeptul acestei lecturi a Constituției. Orice drept recunoscut de stat trebuie, în sensul creionat de art. 57, să fie exercitat de titularul său cu bună-credință. În doctrina de specialitate s-a susținut și un punct de vedere

---

[1] În literatura juridică, buna-credință este concepută ca o stare psihologică a unui subiect de drept care implică o anumită activitate a individului sau o atitudine pur intelectuală de ignorare sau eroare care poate fi apreciată etic și care produce efecte juridice (*S. Rădulețu, I. Săuleanu*, Dicționar de expresii juridice latine, Ed. Științifică, București, 1999, p. 41).

[2] Expresia *neminem laedere* semnifică datoria/obligația oricărui individ de a nu vătăma drepturile altei persoane. Potrivit adagiului roman, atribuit juristului Ulpian, *neminem laedit qui suo iure utitur* (pe nimeni nu vatămă cel care se folosește de dreptul său), dacă dreptul subiectiv este exercitat în conformitate cu anumite principii stabilite de lege și morală, atunci această exercitare nu lezează pe nimeni (*S. Rădulețu, I. Săuleanu*, op. cit., p. 186).

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 5 din 23 februarie 1993, în Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri. 1992-1993, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994, p. 142.

contrar[1]. Autoarea recunoaște, însă, că în practică, ca urmare a unor decizii ale Curții Constituționale, buna-credință se impune tuturor subiectelor de drept și tuturor raporturilor juridice, fără deosebire de natura lor[2].

9 Dacă comparăm textul constituțional al art. 57 cu art. 14 alin. (1) C.civ., observăm imediat superioritatea celui din urmă. Ne referim la faptul că legiuitorul civil adaugă criteriile de raportare a bunei-credințe (pentru a aprecia dacă titularul unor drepturi subiective acționează sau nu cu bună-credință), pe când legiuitorul constituant se mulțumește să impună o normă constituțională al cărui destinatar nu știe cum să o aplice, cum să rămână în sfera bunei-credințe. Criteriile stabilite de legiuitorul ordinar sunt ordinea publică și bunele moravuri, iar cele arătate de legiuitorul constituant sunt menționate în teza finală a art. 57: să nu se încalce drepturile și libertățile celorlalți, situație în care se configurează exercitarea abuzivă a drepturilor.

10 Cititorul textului constituțional trebuie să știe ce înseamnă buna-credință, ca și când cultura generală ar putea să devină un criteriu de conduită social-umană dezirabilă Binelui comun. Nimic mai greșit, dar trebuie să recunoaștem: cultura generală a legiuitorilor constituanți și a legiuitorilor, în genere, ne ferește pe noi, destinatarii normelor juridice create de aceștia, de foarte multe necazuri!

11 Atunci când autorii explică structura ideatică a termenului de bună-credință fac trimitere la Cicero. Acesta afirma în lucrarea sa „Despre îndatoriri" (*De officio*), că „fundamentul justiției este, însă, încrederea, adică statornicia și adevărul în vorbe și fapte"[3]. Încrederea (*fides*), spunea acesta, este numită astfel pentru că ea constă în a se face ceea ce s-a spus. Din nerespectarea cuvântului dat rezultă nedreptatea, iar aceasta înseamnă „răul făcut cuiva". Conținutul juridic al bunei-credințe este destul de complex, iar utilizarea lui în raporturile de drept public ridică probleme cu repercusiuni asupra calificării unui regim politic ca fiind democratic sau nu. Optând pentru buna-credință în domeniul exercitării drepturilor și libertăților cetățenești, titularii acestora nu trebuie să dea un alt conținut drepturilor respective, decât cel care rezultă din voința legislativă a Adunării Constituante și, după caz, din voința legiuitorului ordinar. Nu-ți poți exercita drepturile decât așa cum le-a consacrat voința normativă a statului și în scopul prevăzut de legiuitor. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis că exercitarea abuzivă a dreptului se produce atunci când acel drept se realizează în alt scop decât cel pentru care legea l-a prevăzut[4].

§2. Convertirea bunei-credințe dintr-un principiu de drept privat într-un principiu de drept public

12 Principiul juridic al bunei-credințe și-a găsit aplicarea, după cum era de așteptat, în dreptul privat roman. De pildă, în materia mandatului, mandatarul era obligat să execute mandatul cu bună-credință[5]. La fel, în cazul uzucapiunii, buna-credință (*bona fides*) era

[1] A se vedea *E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 57 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 564.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 2 din 5 ianuarie 1995 (M.Of. nr. 5 din 13 ianuarie 1995).

[3] *Cicero*, Despre îndatoriri, Ed. Științifică, București, 1957, p. 48.

[4] Decizia Curții Constituționale nr. 1190 din 20 septembrie 2011 (M.Of nr. 803 din 14 noiembrie 2011).

[5] *C.St. Tomulescu*, Drept privat român, Universitatea din București, Facultatea de drept, București, 1973, p. 296.

credința uzucapantului că lucrul aflat în posesiunea sa era părăsit sau că proprietarul său avea capacitatea de a-l înstrăina[1]. Principiul bunei-credințe rămâne în continuare un principiu al dreptului civil.

Din regula de drept privat, buna-credință și-a extins efectele asupra raporturilor de drept public. Se poate spune că buna-credință a fost constituționalizată, dacă atribuim Declarației Drepturilor Omului și ale Cetățeanului, însemnătatea unui act cu valoare constituțională. Art. 4 din Declarație prevede că „libertatea constă în a putea face tot ceea ce nu dăunează altuia. Astfel, exercitarea drepturilor naturale ale fiecărui om nu are alte limite decât acelea care asigură celorlalți membri ai societății folosirea de aceleași drepturi. Aceste limite nu pot fi determinate decât prin lege". Lectura art. 57 din Constituția României citit în cheia Declarației, arată că Adunarea Constituantă a preluat întocmai substanța ideilor cuprinse în acest document[2]. 13

Dacă buna-credință este receptată din punct de vedere constituțional ca un principiu de drept public, atunci statul este obligat să delimiteze cu foarte mare claritate și precizie sfera de exercitare a drepturilor și libertăților cetățenești, ceea ce implică un regim juridic care să garanteze buna-credință. Aplicarea și respectarea acestui principiu nu pot fi lăsate la latitudinea titularilor de drepturi subiective. Statul este dator să asigure respectarea acestor drepturi prin măsuri legislative și jurisdicționale și, deopotrivă, prin instrumente administrative[3]. În primul rând, statul este dator să sancționeze la timp și drastic abuzul în exercitarea drepturilor. Potrivit principiilor dreptului civil, buna-credință este prezumată (*bona fides praesumitur*) ceea ce înseamnă că dovada relei-credințe (*mala fides*) revine părții adverse, celui care pretinde că un subiect de drept și-a exercitat drepturile prin abuz. Potrivit acestei reguli, aplicabile și în dreptul public, cel ce invocă exercitarea de către o persoană a drepturilor sale recunoscute de lege cu rea-credință, trebuie să facă dovada acesteia. 14

Din punct de vedere al art. 57 din Constituție, exercitarea drepturilor subiective cu bună-credință induce ideea unei aparențe cu adevărul că titularul dreptului respectiv acționează în conformitate cu legea, adică calitatea sa de titular al dreptului este legitimă, iar exercitarea acestuia respectă cu rigoare cadrul juridic prescris de stat. Cu alte cuvinte, se respectă scopul legal stabilit de legiuitor al exercitării dreptului. 15

§3. Destinatarii dispozițiilor cuprinse în art. 57 din Constituție

Obligația prevăzută în art. 57 din Constituție incumbă în mod egal și nediferențiat persoanelor fizice titulare de drepturi subiective, cât și celor juridice. Cât privește persoanele fizice, Adunarea Constituantă se referă la cetățenii români, cetățenii străini precum și la persoanele care nu au cetățenie (apatrizi). 16

Ca principiu de drept public, buna-credință ar trebui să se regăsească și la baza activității autorităților publice, atunci când acestea își exercită atribuțiile constituționale și legale și mai ales în raporturile reciproce instituționale în care sunt legate potrivit principiului 17

---

[1] Idem, p. 181.

[2] A se vedea și *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 191.

[3] A se vedea, în acest sens, și *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 467-468.

separației și echilibrului celor trei puteri ale statului[1]. În opinia noastră, obligația de bună-credință incumbă și statului în raporturile sale cu societatea, în ansamblul ei, și cu fiecare cetățean în parte[2]. Ni se pare inechitabil dacă persoanele fizice – cetățeni români, cetățeni străini și apatrizii rezidenți pe teritoriul României – sunt legate de obligația constituțională imperativă de a respecta principiul bunei-credințe în raporturile juridice cu semeni ai lor și cu autoritățile publice cu care vin în contact, iar statul să fie exonerat indirect de această obligație și să beneficieze de alt regim legal, ca o consecință a abuzurilor la care recurg în raporturile cu persoane fizice.

18 Depășirea atribuțiilor legale ale unei autorități publice echivalează cu abuzul de putere, ceea ce arată indirect că autoritatea publică respectivă nu s-a conformat spiritului voinței Constituantului de impunere generală a respectării bunei-credințe. De vreme ce statul rezultă din voința suverană a poporului, iar puterea de stat, fiind o putere instituită prin dispozițiile constituționale, are prin esența ei un caracter limitat stabilit chiar prin Constituție, este de presupus că toate autoritățile statale acționează cu bună-credință atunci când își exercită atribuțiile (dreptul) de guvernare. Ca atare, ori de câte ori există un motiv rezonabil că statul (Președintele României, Parlamentul, Guvernul, instanțele judecătorești, Curtea Constituțională, Avocatul Poporului etc.) își încalcă obligația de bună-credință față de cetățeni, aceștia sunt îndreptățiți – individual și colectiv – să se opună statului, să recurgă la dreptul lor de rezistență împotriva opresiunii (abuzului de drept săvârșit de stat). În această calitate, cetățenii sunt îndreptățiți, nu numai ca suverani ai puterii politice, ci și ca parte ofensată prin reaua-credință a guvernanților în contractul tacit convenit cu statul, să ceară pedepsirea celor vinovați și revenirea autorităților publice vinovate la starea de normalitate constituțională. Argumentul de text pe care se sprijină această concluzie este chiar dispoziția constituțională din art. 52 alin. (3) din Constituție care reglementează răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile suferite de persoane datorită erorilor judiciare. Mai mult, același text constituțional prevede că răspunderea statului nu înlătură răspunderea magistraților – procurori și judecători – care și-au exercitat funcția cu rea-credință. Cum rea-credința este antonimul bunei-credințe, se înțelege că Legiuitorul constituant a avut în vedere și sancționarea magistraților care s-au abătut de la regula exercitării drepturilor lor profesionale, cu bună-credință săvârșind astfel abuzuri judiciare.

---

[1] Curtea Constituțională a infirmat o asemenea opinie în Decizia nr. 802 din 9 noiembrie 2006 (M.Of. nr. 11 din 8 ianuarie 2007), pe care o considerăm greșită. În decizia amintită Curtea reține – considerăm în mod eronat – că „dispozițiile art. 57 din Constituție privesc exclusiv persoanele fizice – cetățeni români, cetățeni străini și apatrizi – care trebuie să-și exercite drepturile și libertățile constituționale cu bună credință, fără să încalce drepturile și libertățile celorlalți. Așadar, prevederile nu sunt aplicabile reprezentanților autorității publice, care pot fi sancționați pentru eventualele abuzuri în exercitarea atribuțiilor lor prin multiple mecanisme, preponderent de natură jurisdicțională instituite atât la nivel constituțional, cât și legal".

[2] În jurisprudența CEDO s-a menționat că instanța europeană este în măsură să verifice dacă statul – prin organele sale, de regulă cele judiciare – a uzat de puterile sale cu „cu bună-credință, cu grijă și într-o manieră rezonabilă" (a se vedea *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului, Comentariu pe articole, Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, p. 782).

Iată un argument pentru ca într-o viitoare revizuire a Constituției buna-credință să fie reglementată ca un principiu general al exercitării oricăror drepturi și libertăți recunoscute de stat cetățenilor și, după caz, acelor categorii de demnitari și funcționari publici ale căror atribuții presupun recurgerea la forța publică. 19

Capitolul IV
Avocatul Poporului

Art. 58. Numirea și rolul

(1) Avocatul Poporului este numit pe o perioadă de 5 ani pentru apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice. Adjuncții Avocatului Poporului sunt specializați pe domenii de activitate.

(2) Avocatul Poporului și adjuncții săi nu pot îndeplini nici o altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior.

(3) Organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului se stabilesc prin lege organică.

Lucrări de referință: *C. Brânzan*, Avocatul Poporului, o instituție la dispoziția cetățeanului, Ed. Juridică, București, f. a., p. 57-69; *D.-C. Dragoș, B. Neamțu* (coord.), Instituția Ombudsmanului: justiție alternativă? Studii de drept comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2011, p. 1-35; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, p. 350; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, p. 546-551; *A. Hossu*, Avocatul Poporului. Practică instituțională și mecanisme de intervenție, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 24-58; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 238-242; *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 100-104; *I. Muraru*, Avocatul Poporului – instituție de tip ombudsman, Ed. C.H. Beck, București, 2004; *C. Manda, O. Predescu, I. Popescu Slăniceanu, C.C. Manda*, Ombudsmanul Instituție fundamentală a statului de drept, Ed. Lumina Lex, București, p. 12-32; *M. Vlad*, Ombudsman-ul în dreptul comparat, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998, p. 7-34.

Studii de specialitate: *E. Bălan*, Ombudsman-ul și buna administrare. O perspectivă asupra situației României, în Revista de Drept Public nr. 1/2016; *Gh. Iancu*, Avocatul Poporului – rolul său constituțional și legal, în Drepturile Omului nr. 4/2011; *Gh. Iancu, D. Ionea*, Privire comparativă asupra organizării și funcționării ombudsmanilor și mediatorilor, în Revista de Drept Public nr. 3/2004; *M. Enache, S. Gagu*, Aspecte recente din practica instituției Avocatului Poporului, în Revista de Drept Public nr. 2/2009; *I. Lazăr*, Revocarea din funcție a Avocatului Poporului – controverse cu privire la Decizia Curții Constituționale nr. 732 din 10 iulie 2012 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului nr. 32 din 3 iulie 2012 pentru revocarea din funcție a Avocatului Poporului, în Revista de Drept Public nr. 4/2012; *I. Leș*, Avocatul Poporului, instituție a statului de drept, în Dreptul nr. 7/1997; *S. Gagu, C. Sora*, Particularități ale activității instituției Avocatului Poporului în anul 2009, în Revista de Drept Public nr. 1/2010; *I. Muraru, S. Popescu*, Avocatul Poporului, autoritate publică autonomă și independentă, în Revista de Drept Public nr. 2/2006; *I. Muraru, S. Gagu*, Aspecte teoretice și practice privind activitatea instituției Avocatului Poporului, în Revista de Drept Public nr. 4/2007; *L.-C. Popescu*, Avocatul Poporului ca titular al dreptului de sesizare a Curții Constituționale, potrivit Constituției revizuite, în Dreptul nr. 6/2004; *L.-C. Popescu*, Excepția de neconstituționalitate. Titular al dreptului de sezină. Avocatul Poporului, în Curierul Judiciar nr. 9/2006; *V. Pătulea*, Studiu comparativ cu privire la instituția constituțională a „Avocatului Poporului", în Dreptul nr. 7/1992; *I. Santai*, Caracteristicile, condițiile și efectele activității exercitate de Avocatul Poporului asupra încălcărilor săvârșite de administrația publică vizând drepturile și libertățile cetățenești, în Dreptul nr. 8/1997.

Corelații legislative: Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, republicată (M.Of. nr. 277 din 15 aprilie 2014); Regulamentul de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului, republicat (M.Of. nr. 758 din 27 octombrie 2011); art. 43 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Aspecte generale: rolul ombudsmanului în statul de drept 660
§2. Locul și rolul Avocatului Poporului în arhitectura constituțională a statului român 665
§3. Ce autoritate publică numește pe Avocatul Poporului? 667
§4. Regimul incompatibilităților impus Avocatului Poporului și adjuncților săi 668
§5. Organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului este rezervată voinței legislative organice a Parlamentului 668

§1. Aspecte generale: rolul ombudsmanului în statul de drept

1 După sfârșitul celui de-al doilea război mondial, tot mai multe țări au introdus în sistemul juridic național o instituție receptată din practica parlamentară suedeză care are ca rol soluționarea plângerilor ce i se adresează de către cetățenii care pretind că drepturile lor au fost încălcate de funcționari sau autorități ale administrației publice. Este vorba de instituția *Ombudsmanului*. Inițial, instituția ombudsmanului s-a format în Suedia în anul 1809. Anterior, însă, în această țară exista practica ca Parlamentul (Riksdag) să numească un împuternicit al său, învestit cu prerogativa de a cerceta și soluționa plângerile persoanelor ale căror drepturi fuseseră vătămate prin abuzuri ale administrației regale[1]. În limba suedeză *ombud* înseamnă mandat, procură, împuternicire, ombudsmanul fiind autoritatea publică căreia o persoană, ale cărei drepturi au fost lezate de administrație, îi poate adresa plângerile sale Astfel, *ombudsmanul* desemnează instituția învestită de Riksdag printr-un mandat de reprezentare să examineze plângerile ce i se adresează de cei ce pretind că le-au fost încălcate drepturile garantate de constituție[2]. Ombudsmanul poate fi definit ca autoritatea numită de Parlament și răspunzătoare față de acesta, căreia i se conferă prin constituție sau printr-o lege specială, dreptul de a soluționa plângerile ce i se adresează de cetățenii, care pretind că organele executive le-au încălcat sau nesocotit drepturile recunoscute la nivel constituțional.

2 În condițiile în care, practic, în fiecare stat există mecanisme cunoscute la care cei care pretind că drepturile lor au fost vătămate sau că nu au obținut satisfacție pentru cererile adresate autorităților publice competente, mai era necesară înființarea unei instituții noi specializate care să cerceteze plângerile cetățenilor împotriva administrației? Întrebarea este legitimă întrucât acțiunea în justiția penală, la care poate recurge orice persoană, ca

[1] Sistemul a fost instituit în 1713 și s-a perfecționat pe parcurs. Din 1776, ombudsmanul suedez a purtat denumirea de Cancelar al Dreptății. Constituția Suediei din 1809 a consacrat instituția ombudsman-ului și prevede, în acest sens, în Cap. XII art. 6 că „Riksdag-ul va desemna din cadrul său șase comisari de supraveghere însărcinați cu controlarea activităților statului și va putea extinde acest control și asupra altor activități. El va emite instrucțiuni în atenția acestora. Acești comisari de supraveghere vor putea, conform dispozițiilor legale, să solicite actele, informațiile și avizele necesare în vederea exercitării controlului lor". A se vedea pentru detalii, inclusiv, pentru drept comparat, *M. Vlad*, Ombudsman-ul în dreptul comparat, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998, p. 7-18.

[2] Pentru o privire de ansamblu a originii ombudsmanului, a se vedea *D.-C. Dragoș, B. Neamțu.* (coord.), Instituția Ombudsmanului: justiție alternativă? Studii de drept comparat, Ed. C.H. Beck. București, 2011, p. 3-5. *L.A. Hossu*, Avocatul Poporului. Practică instituțională și mecanisme de intervenție, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 16-23.

și contenciosul administrativ, și-au demonstrat întrutotul rolul pozitiv. Cu alte cuvinte, dacă există calea acțiunii penale și în contencios administrativ, de ce ar mai fi necesară înființarea instituției ombudsmanului? Răspunsul este unul foarte simplu: ombudsmanul poate rezolva plângeri legitime mult mai rapid și fără costuri suplimentare pentru cei ce i se adresează. Această capacitate a ombudsmanului pune problema izvorului autorității sale. Este indiscutabil că autoritatea ombudsmanului este de esență statală, actele sale sunt purtătoare de voință statală căreia, în principiu, nu i te poți opune. Ombudsmanul îmbină, însă, această forță a statului exercitată moderat cu autoritatea sa morală și socială pe care i-o conferă instituția publică care îl numește. Ombudsmanul se situează la interferența celor trei puteri în stat. Autoritatea sa morală își trage seva din faptul că fiecare putere colaborează cu el, îl sprijină, iar societatea îl percepe ca un protector. Ombudsmanul se situează între puteri și societatea civilă.

La întrebarea menționată se mai poate contura un răspuns: ombudsmanul numit de 3
Parlament și răspunzător pentru activitatea sa în fața forului legislativ, apare ca o pârghie, ca un intermediar între popor ca titular al puterii politice suverane și Parlament, ca instituție creată de corpul electoral și învestită de popor să-l reprezinte și să controleze puterea executivă în înțelesul ei cel mai general, în numele poporului.

Desigur, orice cetățean se poate adresa unui membru al Parlamentului, dar dacă 4
Parlamentul își numește un reprezentant al său pentru soluționarea plângerilor cetățenilor împotriva administrației publice, cetățenii capătă un „protector" care la nevoie îi apără atunci când din rea-credință, neglijență, abuz în funcție, din exces de autoritate, funcționari ai puterii executive încalcă drepturi și libertăți fundamentale.

În prezent, instituția ombudsmanului este consacrată în numeroase state: Marea Britanie, 5
Franța, Spania, Ungaria, Portugalia, Olanda, Italia, Polonia, R.F.G., Austria, România ș.a. Practic, instituția ombudsman-ului a căpătat în prezent caracter universal, fiind întâlnită pe toate continentele, indiferent dacă este consacrată la nivel național ori regional, sau dacă atribuțiile sale sunt generale sau specializate pe domenii. Denumirea instituției ombudsmanului diferă de la țară la țară: Mediateur de la Republique (Franța); Defensor del Pueblo (Spania); Provedor de Justicia (Portugalia); Volksanwaltschaft (Austria); Diwan El Mazalem (Egipt); Difensore Civico (Italia); Parliamentary Commissioner for Administration (Marea Britanie); Avocatul Poporului (România) ș.a.[1)]

În Austria, instituția Avocatului Poporului este formată din trei membri aleși de 6
Consiliul Național, fiecare reprezentând cele trei partide politice principale. Mandatul membrilor Avocatului Poporului durează șase ani și poate fi reînnoit o singură dată. Competența ombudsmanilor austrieci se reduce la administrația federală și autoritățile autonome. În Franța este numit un singur ombudsman de către Președintele republicii și acesta are rolul de a veghea la respectarea drepturilor și libertăților publice de către administrațiile de stat, colectivitățile teritoriale, instituțiile publice, precum și de către orice organism învestit cu o misiune de serviciu public sau asupra căruia legea organică îi atribuie ombudsmanului competențe determinate. În Danemarca sunt alese una sau două persoane de către Folketing (art. 55 din Constituție)[2)].

[1)] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 675-676.

[2)] Pentru o privire de ansamblu asupra răspândirii instituției Ombudsmanului în Europa, a se vedea *M. Vlad*, op. cit., p. 82-145.

7 Competența acestora constă în controlarea administrației civile și a administrației militare. Sunt cuprinși în control: miniștrii, funcționarii publici, orice persoană care lucrează în serviciul Guvernului, administrația locală. În Elveția se aleg cel puțin doi ombudsmani, potrivit Legii de organizare judecătorească, fiecare fiind responsabil pentru un anumit domeniu. În Spania ombudsmanul este ales de Cortesurile Generale, ca înalt împuternicit al acestuia și este ajutat de doi adjuncți. Ombudsmanul spaniol se bucură de inviolabilitate (nu poate fi arestat, amendat, urmărit, judecat pentru opiniile formulate sau pentru actele emise în exercitarea atribuțiilor), cu excepția cazului când există flagrant delict[1]. În doctrina și practica constituțională recentă este constant subliniată importanța instituției Ombudsmanului pentru garantarea și, îndeosebi, pentru apărarea drepturilor și libertăților cetățenești.

8 Lectura dispozițiilor constituționale și legale privind rolul și statutul ombudsmanului în diferite țări permite câteva concluzii:

- obudsmanul este numit de Parlament pentru un mandat a cărui durată diferă de la stat la stat. De obicei, mandatul ombudsmanului este de patru ani. Parlamentul deține, totodată, dreptul de a-l revoca pe ombudsman înainte de expirarea mandatului, dacă acesta s-ar face vinovat de încălcarea Constituției sau a legilor ori dacă ar avea o conduită reprobabilă;

- în Marea Britanie, Franța, Egipt, Venezuela, Pakistan, Ghana, ombudsmanul este numit de Guvern. În Quebec, ombudsmanul este desemnat de Parlament pe baza propunerii făcute de Guvern. În Israel și Noua Zeelandă, propunerile de candidați pentru funcția de ombudsman sunt făcute de Parlament, Guvernului, care este competent să numească pe ombudsman;

- în principiu, ombudsmanul își desfășoară activitatea la nivel național. Aceasta nu este însă o regulă. De pildă, în S.U.A. nu a fost înființată o asemenea instituție la nivel federal. În schimb există un număr foarte mare de ombudsmani la nivelul unor state membre ale Uniunii, al unor municipalități sau chiar în instituții sau companii private. De asemenea, există ombudsmani având o jurisdicție materială specializată (de exemplu: la viața universitară; asistență socială)[2]. De asemenea, nimic nu împiedică ca Guvernul să instituie un organism guvernamental având ca atribuție să analizeze și să soluționeze plângerile împotriva acestuia sau împotriva unor departamente sau agenții executive și să aplaneze, astfel, conflictele între cetățean și administrația publică centrală și locală. Se înțelege că o asemenea instituție ar avea o sferă mai îngustă de activitate și, oricum, autoritatea sa ar fi mult inferioară celei a ombudsmanului parlamentar;

- în principiu, puterea ombudsmanului se reduce la dreptul de a face recomandări autorităților publice vinovate de încălcarea drepturilor unor persoane, de a controla activitatea

---

[1] A se vedea *Ș. Deaconu* (coord.), Codex constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene, vol. I-II, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2015.

[2] A se vedea *H.B. Iacobini*, O instituție nouă de drept administrativ (ombudsman). Experiența administrației nord-americane, în Studii de Drept Românesc nr. 2/1990. În Suedia, în afara instituției ombudsmanului parlamentar (Ombudsman de Justiție), Guvernul a desemnat cinci ombudsmani guvernamentali, fiecare având o competență materială strict limitată la anumite domenii de activitate: concurență, protecția consumatorilor, egalitatea între sexe, combaterea discriminărilor etnice (a se vedea, *I. Ceterchi*, Instituția ombudsmanului în Suedia, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1991; *F. Delpérée*, Le Médiateur, Bruylant, Bruxelles, 1995, p. 17-44). *V. Pătulea*, Studiu comparativ în legătură cu instituția constituțională a Avocatului Poporului, în Dreptul nr. 7/1992.

organelor administraţiei publice cărora le revin atribuţii în domeniul drepturilor omului, de a inspecta instituţii de deţinere (penitenciare, instituţii – şcoli de reeducare, centre de internare a minorilor), spitale, şcoli ş.a. În unele sisteme constituţionale, însă, ombudsmanul are dreptul de a acţiona în justiţie, în condiţiile prevăzute de lege, funcţionarii care s-au făcut vinovaţi de încălcarea drepturilor unor persoane sau de a întreprinde anchete. Dreptul de acţiune judiciară se bazează, în acest caz, pe învestirea, prin constituţie, a ombudsmanului cu atribuţia de a veghea la respectarea legilor în domeniul drepturilor omului. Dreptul la acţiune judiciară este recunoscut ombudsmanului în Suedia, Finlanda şi Danemarca[1];

- în funcţie de numărul ombudsmanilor care compun instituţia, competenţa acestora este generală sau specializată (administraţie, justiţie, armată, taxe şi impozite, protecţie socială ş.a.);

- în exercitarea atribuţiilor sale, ombudsmanul nu se substituie altor organisme cărora le sunt conferite atribuţii privind apărarea dreptului omului. Avem în vedere, îndeosebi, organele judiciare;

- în ceea ce priveşte statutul său şi raporturile cu alte autorităţi publice, trebuie menţionat că ombudsmanul este independent faţă de toate celelalte autorităţi publice, inclusiv faţă de Parlament, care îl numeşte şi îl poate revoca înainte de expirarea mandatului său[2]. De altfel, nu este permisă nicio ingerinţă în activitatea ombudsmanului, nici chiar din partea parlamentului. Deşi este independent faţă de celelalte autorităţi publice, ombudsmanul prezintă anual un raport parlamentului privind cazurile pe care le-a investigat, soluţiile date ş.a. De asemenea, în raportul anual, pot fi făcute recomandări parlamentului şi Guvernului privind perfecţionarea legislaţiei în materie sau a activităţii unor departamente sau alte autorităţi guvernamentale ori ale administraţiei publice care interesează drepturile omului[3]. Pentru a consolida independenţa ombudsmanului, legislaţia referitoare la organizarea şi funcţionarea instituţiei stabileşte o serie de incompatibilităţi între calitatea de ombudsman şi orice alte funcţii publice şi private. Ombudsmanul beneficiază şi de un regim de imunitate;

- pentru a-şi exercita în condiţii corespunzătoare activitatea, ombudsmanul are nevoie de concursul celorlalte autorităţi publice. Constituţia sau, după caz, legile de organizare şi funcţionare a acestei instituţii prevăd, în acest caz, obligaţia autorităţilor publice de a pune la dispoziţia ombudsmanului toate datele, informaţiile şi documentele de care acesta ar avea nevoie pentru a-şi exercita atribuţiile[4];

- ombudsmanul îşi exercită atribuţiile la plângerea persoanelor ale căror drepturi au fost vătămate sau din oficiu, când are informaţii, date privind încălcarea unor drepturi cetăţeneşti sau când constată el însuşi asemenea încălcări. În general, exced competenţei de investigaţie a ombudsmanului membrii guvernului, parlamentarii şi membrii aleşi

---

[1] A se vedea, în acest sens, The Danish Ombudsman, DJOF Publishing, Copenhagen, 1995.

[2] A se vedea *I. Ceterchi*, op. cit., p. 53.

[3] *J.L. Maiorano*, Ombudsmanul şi protecţia drepturilor omului, în Drepturile omului nr. 1/1992.

[4] A se vedea, de pildă, The National Ombudsman of the Netherlands, Annual Report 1992, Haga, aprilie 1993; The Swedish Parliamnetary Ombudsman, Report for the period July I 1990 to June 30 1992. În legătură cu istoria dezvoltării instituţiei ombudsmanului, a se vedea *L. Busk*, The History and Development of the Institution of Ombudsmans, în The Danish Ombudsman, p. 23-32.

ai administrației publice locale. Motivul unei asemenea derogări este simplu: deputații, senatorii, membrii aleși ai organismelor administrației publice locale sunt reprezentanți ai poporului sau, după caz, ai populației unor comunități locale, iar miniștrii răspund politic în fața Parlamentului[1];

- cererile care se adresează ombudsmanului trebuie făcute în scris și semnate. În principiu, anonimele nu se iau în considerare, ceea ce nu împiedică însă ca o plângere anonimă să fie motivul sesizării din oficiu al ombudsmanului și punctul de declanșare a unei expertize de rutină. În legislația statelor referitoare la organizarea și funcționarea instituției ombudsmanului, se prevede că nu se iau în considerare plângerile cetățenilor ale căror drepturi au fost încălcate cu unu sau după caz, cu doi ani înainte de sesizarea ombudsmanului;

- activitatea acestuia este în principiu publică, ceea ce nu împiedică ca persoanele lezate să solicite ombudsmanului caracterul confidențial al plângerii. De asemenea, ombudsmanul poate decide din proprie inițiativă caracterul secret al activității sale pentru motive temeinice (de exemplu: apărarea secretelor militare, a ordinii publice, a moralei). Nu trebuie exclus nici dreptul unor instituții publice de a solicita pentru motive temeinice confidențialitatea unor investigații ale ombudsmanului. Actele emise de ombudsman în exercitarea atribuțiilor sale sunt acte de autoritate;

- atracția față de rolul și funcțiile ombudsmanului a avut ca urmare receptarea instituției și de către Parlamentul European (art. 159-161 din Regulamentul acestuia)[2].

9 Nu poate face obiectul comentariului dispozițiilor constituționale referitoare la Avocatul Poporului, analiza modului în care instituția respectivă a acționat potrivit Constituției și legii sale organice pentru protecția drepturilor și libertăților cetățenești[3]. Problema eficienței instituției Avocatului Poporului s-a pus, însă, în dezbaterile parlamentare pe marginea revizuirii Constituției din 2003, membrii Adunării Constituante derivate formulând o serie de critici și rezerve cu privire la activitatea Avocatului Poporului[4]. Oricum, această analiză are potențial explicativ pentru înțelegerea rolului și a funcțiilor instituției ca atare, mai ales că pe plan internațional există o preocupare instituționalizată pentru evaluarea eficacității instituțiilor naționale din domeniul protecției drepturilor omului în funcție de standarde minimale în materie[5]. La nivel doctrinar sunt formulate câteva principii de evaluare a instituțiilor naționale care lucrează pentru protecția drepturilor omului, a căror respectare este de natură să asigure eficacitatea ombudsmanului[6]. Acestea ar putea fi luate în calcul la o viitoare revizuire constituțională.

---

[1] *I. Ceterchi*, op. cit., p. 54.

[2] A se vedea, pentru detalii, *M. Vlad*, op. cit. p. 146-148.

[3] Pentru o astfel de analiză, a se vedea *L.A. Hossu*, op. cit., p. 169-266.

[4] A se vedea dezbaterile parlamentare pe marginea propunerilor de revizuire a textelor constituționale referitoare la Avocatul Poporului, în *C. Ionescu*, Constituția României..., op. cit., p. 104-108.

[5] A se vedea, pentru detalii, *L.A. Hossu*, op. cit, p. 82-84.

[6] Idem, p. 83.

§2. Locul și rolul Avocatului poporului în arhitectura constituțională a statului român

Constituantul a receptat din practica internațională a garantării și asigurării drepturilor fundamentale ale omului instituția ombudsmanului[1]. Tezele proiectului de Constituție pentru Titlul II, Capitolul IV au prevăzut, în acest sens, că „În scopul ocrotirii drepturilor și a libertății cetățenilor, Senatul numește, pe perioada legislaturii sale unul sau mai mulți avocați ai poporului, în condițiile prevăzute de lege"[2]. Comisia constituțională aleasă pentru elaborarea proiectului de Constituție, a preferat să utilizeze în Teze o formulă generală în privința drepturilor și libertăților pentru a căror încălcare cetățenii s-ar fi putut adresa Avocatului Poporului. Cu alte cuvinte, Comisia nu a avut în vedere doar drepturile și libertățile cuprinse în Titlul II al proiectului de Constituție, ci, ipotetic, și alte drepturi prevăzute în legi speciale, precum și interesele legitime ale persoanelor. 10

În viziunea Comisiei, rolul Avocatului Poporului a fost conturat destul de palid: potrivit tezelor, „Avocatul Poporului, fără a putea să decidă, sesizează autoritatea competentă să rezolve petiția, făcând acesteia recomandările necesare pentru înlăturarea și prevenirea actelor sau a faptelor de injustiție"[3]. Se poate observa foarte ușor din teze, că, practic, instituția Avocatului Poporului era configurată fără atribuții de autoritate publică, recomandările sale fiind lipsite de forță. Tragem această concluzie chiar din cuprinsul tezelor: autoritatea competentă să soluționeze plângerea unui cetățean, nu are nevoie de recomandările Avocatului Poporului, pentru a înlătura excesul de putere, abuzul autorității administrative vinovate de încălcarea drepturilor cetățeanului petent. Tezele nu au reușit nici să-i configureze un statut de autonomie Avocatului Poporului, de care această instituție beneficiază potrivit dispozițiilor constituționale din alte țări. Dimpotrivă, tezele au prevăzut că „Avocatul Poporului își desfășoară activitatea cu sprijinul uneia dintre comisiile Senatului și sub controlul acestuia"[4]. 11

Teza astfel formulată, ilustra neînțelegerea rolului ombudsmanului în statul de drept, iar pe un plan secund, nici a esenței protecției de tip european a drepturilor și libertăților cetățenilor. Interferența unei comisii parlamentare în activitatea Avocatului Poporului era 12

---

[1] A se vedea, pentru detalii istorice ale instituției ombudsmanului și reglementarea acestei instituții în diferite legislații naționale, *C. Brânzan*, Avocatul Poporului. O instituție la dispoziția cetățeanului, Trustul Editorial Lider, Ed. Juridică, București, p. 57 și urm. A se vedea și *I. Ceterchi*, Instituția Ombudsman-ului în Suedia, în Studii de Drept Românesc nr. 3/1991; *H.B. Iacobini*, O instituție nouă de drept administrativ (Ombudsman). Experiența administrației nord-americane, în Studii de Drept Românesc nr. 2/1990.

[2] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 195.

[3] Teza respectivă era inspirată de art. 23 alin. (1) din Constituția Portugaliei, potrivit căruia „Cetățenii pot depune reclamații împotriva acțiunilor sau omisiunilor autorităților publice la Avocatul Poporului, care le evaluează fără a dispune de prerogativa de a lua decizii, trimițând organelor competente recomandările necesare în vederea prevenirii sau remedierii oricărei nedreptăți".

[4] În varianta inițială de lucru a proiectului tezelor prin care s-a fixat structura Constituției (15 noiembrie 1990), s-a prevăzut că: „Avocatul poporului își desfășoară activitatea cu sprijinul și sub controlul uneia dintre comisiile parlamentare". A se vedea Stenogramele Comisiei de redactare a Constituției. Parlamentul României. Arhiva Senatului României, Dosar nr. 11-G6, 1990, Materialele prezentate în Adunarea Constituantă, p. 173.

de natură să slăbească și mai mult poziția acestei instituții de rang constituțional, întrucât comisiile parlamentare, potrivit regulamentelor proprii, nu puteau face decât propuneri Senatului. Este o regulă de drept parlamentar, potrivit căreia comisiile adunărilor legislative nu au putere de decizie în domeniul lor de activitate, acestea urmând să facă propuneri supuse apoi adoptării forului legislativ. Totodată, o astfel de recomandare (comună) formulată de Avocatul Poporului cu sprijinul unei comisii parlamentare și, ipotetic, agreată prin vot de Senat, ar fi fost lipsită de eficiență, întrucât recomandarea prin esența sa nu poate fi impusă. A recomanda înseamnă în vorbirea curentă a îndemna, a povățui, a sfătui, a indica, a propune și nicidecum a obliga o autoritate publică să se conformeze unei recomandări făcute de Senat. Cum controlul Senatului asupra activității Avocatului Poporului, precum și asupra comisiei împreună cu care acesta a lucrat pentru soluționarea unei plângeri, s-ar fi exercitat prin vot, este de presupus că opoziția ar fi votat împotrivă, ceea ce este absurd. Cum și-ar motiva opoziția votul negativ? Ori aceasta ar susține netemeinicia plângerii făcute de un cetățean, ori nu ar fi de acord cu recomandarea Avocatului Poporului cu acordul Senatului. Sunt acestea, aspecte pe care Comisia care a elaborat tezele proiectului de Constituție ar fi trebuit să le aibă în vedere.

13 Și încă un aspect: ca instituție de control al activității Avocatului Poporului, Senatul ar fi fost îndreptățit să nu fie de acord cu recomandarea propusă de acesta. Într-o asemenea situație, recomandarea s-ar fi întors atât la Avocatul Poporului, cât și la comisia parlamentară implicată, în vederea reformulării. Toate aceste proceduri sunt greoaie, complicate, supuse negocierilor politice și compromisului, sunt de durată, ori soluționarea excesului de putere trebuie înlăturat rapid. Tezele nu au clarificat nici natura controlului exercitat de Senat. Astfel cum este formulat în Teze, controlul exercitat de Senat este punctual pe activități (dosare soluționate de Avocatul Poporului), nefiind vorba de un control de tip parlamentar (care face obiectul ultimei teze referitoare la instituția Avocatului Poporului).

14 În dezbaterile parlamentare pe marginea propunerii de revizuire a Constituției s-a recunoscut că în 1991, instituția Avocatului Poporului „n-a putut fi croită cum trebuie. N-a putut fi croită cum trebuie mai ales datorită unei opoziții foarte greu de înțeles, dar extrem de violente și extrem de ferme, a Partidului Național Țărănesc Creștin și Democrat"[1]. S-a recunoscut, totodată, că Adunarea Constituantă nu a reușit în 1991 să pună în evidență concepția europeană privind garanția constituțională a drepturilor și libertăților cetățenești.

15 În final, Adunarea Constituantă a votat următorul text (art. 55), validat și de corpul referendar consultat asupra conținutului Legii fundamentale: „(1) Avocatul Poporului este numit de Senat, pe o perioadă de 4 ani, pentru apărarea drepturilor și a libertăților cetățenilor. Organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului se stabilesc prin lege organică. (2) Avocatul Poporului nu poate îndeplini nici o altă funcție publică sau privată". Analiza atentă a acestui text arată în mod clar că „era insuficient de explicit pentru a contura instituția ca atare"[2].

---

[1] *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 107.

[2] Alocuțiunea deputatului Cristian Sorin Dumitrescu. A se vedea *C. Ionescu*, Constituția României..., op. cit., p. 108.

Legea de revizuire a Constituţiei nr. 429/2003 a modificat textul citat, reconfigurându-l şi într-o nouă structură redacţională cu caracter normativ. Adunarea Constituantă derivată din 2003 a prevăzut că numirea Avocatului Poporului se face de Parlament. Totodată, s-a modificat durata mandatului de la 4 la 5 ani. Modificarea cea mai însemnată a constat în extinderea dreptului de a se adresa Avocatului Poporului la orice persoană fizică. În fine, textul revizuit al art. 55, renumerotat art. 58 în Constituţia republicată după revizuire, s-a referit şi la adjuncţii Avocatului Poporului, menţionând că aceştia sunt specializaţi pe domenii de activitate[1]). 16

§3. Ce autoritate publică îl numeşte pe Avocatul Poporului?

Textul iniţial al Constituţiei aprobate prin referendum naţional în 1991 a prevăzut în art. 55 că „Avocatul Poporului este numit de Senat pe o perioadă de 4 ani (...)". Legea de revizuire a Constituţiei nr. 429/2003 a renunţat la această procedură şi a menţionat în acelaşi articol (renumerotat art. 58 după republicarea Constituţiei revizuite) că „Avocatul Poporului este numit pe o durată de 5 ani (...)". Legiuitorii constituanţi au fost mai mult preocupaţi în 2003 să mărească durata mandatului Avocatului Poporului de la 4 la 5 ani. Este adevărat, însă, că art. 65 alin. (2) lit. i) din Constituţia revizuită a prevăzut că cele două Camere se întrunesc în şedinţă comună pentru a-l numi pe Avocatul Poporului. Această nouă dispoziţie constituţională a diminuat rolul acestei instituţii. 17

Legea nr. 35/1997, republicată, prevede în art. 6 alin. (1) că Avocatul Poporului este numit de Parlament pentru un mandat de 5 ani care poate fi reînnoit o singură dată. Persoana care urmează să fie numit Avocat al Poporului trebuie să aibă cetăţenia română şi domiciliul în ţară şi să îndeplinească condiţiile de numire prevăzute pentru judecătorii Curţii Constituţionale [art. 6 alin. (2) din Legea nr. 35/1997, republicată]. Propunerile de candidaţi sunt făcute de Birourile permanente ale Senatului şi Camerei Deputaţilor la recomandarea grupurilor parlamentare din cele două Camere ale Parlamentului. Numirea Avocatului Poporului se face cu votul majorităţii senatorilor şi deputaţilor prezenţi. Mandatul acestuia încetează înainte de termen în caz de demisie, revocare din funcţie, incompatibilitate cu alte funcţii publice sau private, imposibilitate de exercitare a funcţiei pentru o perioadă ce depăşeşte 90 de zile, ori în caz de deces [art. 9 alin. (1) din Legea nr. 35/1997, republicată]. Persoana numită în funcţia de Avocat al Poporului va depune jurământul de credinţă, după care poate începe exercitarea mandatului [art. 8 din Legea nr. 35/1997, republicată]. 18

Revocarea din funcţie a Avocatului Poporului, ca urmare a încălcării Constituţiei şi a legilor, se face de Camera Deputaţilor şi de Senat, în şedinţă comună, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor prezenţi, la propunerea birourilor permanente ale celor două Camere ale Parlamentului, pe baza raportului comun al comisiilor juridice ale celor două Camere ale Parlamentului. Demisia, incompatibilitatea, imposibilitatea de îndeplinire a funcţiei sau decesul se constată de către birourile permanente ale celor două Camere ale Parlamentului, în cel mult 10 zile de la apariţia cauzei care determină încetarea mandatului Avocatului Poporului [art. 9 alin. (3) din Legea nr. 35/1997, republicată]. 19

[1]) *C. Ionescu*, Constituţia României..., op. cit., p. 103.

§4. Regimul incompatibilităților impus Avocatului Poporului și adjuncților săi

20 În afară de incompatibilitatea prevăzută de art. 40 alin. (3) din Constituție, art. 58 alin. (2) adaugă că Avocatul Poporului nu poate îndeplini nicio altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior. Această interdicție are caracter general și exprimă grija Constituantului ca Avocatul Poporului să se afle deasupra oricărei bănuieli că și-ar folosi calitatea pentru a obține beneficii nemeritate.

§5. Organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului este rezervată voinței legislative organice a Parlamentului

21 Noua fizionomia a instituției Avocatului Poporului a fost doar schițată în art. 58-60 din Constituție, prin lege organică stabilindu-se în detaliu condițiile organizării și funcționării sale, procedura de numire a Avocatului Poporului și, mai ales, atribuțiile concrete[1]. S-a susținut că rolul său se aseamănă până la un punct cu cel al altor autorități publice, de pildă cu cel al procurorului și că Avocatul Poporului apare, sub aspectul semnificației sale funcționale și practice, ca un „procuror parlamentar" pentru apărarea drepturilor și libertăților cetățenești[2]. Nu putem fi totuși de acord că această autoritate publică ar apărea ca un „procuror parlamentar". Asemănarea funcțională și practică a Avocatului Poporului cu un procuror ar fi forțată, întrucât Avocatul Poporului nu deține instrumentele de putere acordate procurorului, care rămâne la confluența puterii judecătorești cu cea executivă, în timp ce Avocatul Poporului nu face parte din sistemul celor trei puteri în stat. De altfel, Constituția României stabilește în art. 131 că Ministerul Public apără, printre altele, drepturile și libertățile cetățenilor[3].

22 Fără îndoială, procurorul, reprezentând în instanță drepturile și libertățile cetățenilor, va acționa pentru apărarea lor. În acest caz, „apărarea" are caracter vădit judiciar. În schimb, Avocatul Poporului va acționa pentru apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor în alte sfere de activitate. Intervențiile sale nu vor avea caracter judiciar.

23 Orice asociere a instituției Avocatului Poporului cu instituția Parlamentului se reduce – în lumina dispozițiilor constituționale – la numirea Avocatului Poporului și la obligația acestuia de a prezenta Camerelor rapoarte, anual, sau la cererea acestora. În exercitarea funcțiilor sale, Avocatul Poporului este independent față de Parlament. Acest raport de independență decurge cu limpezime din orice studiu de drept constituțional comparat privind rolul și atribuțiile ombudsmanului. Din dispozițiile constituționale rezultă că Avocatul Poporului este o instituție (autoritate publică) numită de Camera Deputaților și de Senat în ședință comună.

24 Constituția se referă la Avocatul Poporului atât ca instituție, cât și ca persoană învestită cu anumite atribuții. Astfel, art. 58 alin. (2) din Constituție se referă deopotrivă la persoana ce va fi numită ca Avocat al Poporului, cât și la organizarea și funcționarea instituției ca atare. Art. 58 alin. (2) se referă exclusiv la persoana numită ca Avocat al Poporului. Art. 59 și art. 60 se referă, de asemenea, la persoana ce îndeplinește funcția de Avocat al

---

[1] A se vedea Legea nr. 35/1997, republicată (M.Of. nr. 277 din 15 aprilie 2014).

[2] *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 130.

[3] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 686.

Poporului. Această dublă perspectivă, ridică problema dacă Constituţia prevede numirea unei singure persoane ca Avocat al Poporului sau permite numirea în această calitate a mai multor persoane. Într-o asemenea ipoteză, Legea privind organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatului Poporului nr. 35/1997, republicată, stabileşte că Avocatul Poporului este asistat de adjuncţi.

Se poate susţine că, de vreme ce Legea nr. 35/1997 prevede că „Avocatul Poporului este numit de Camera Deputaţilor şi de Senat" nu poate fi numită în această funcţie decât o singură persoană. După părerea noastră, Constituţia nu împiedică numirea mai multor persoane ca Avocaţi ai Poporului. Argumentul constituţional este art. 40 alin. (3) din Constituţie, potrivit căruia „avocaţii poporului" nu pot face parte din partidele politice. Textul respectiv stabileşte incompatibilitatea calităţii de membru al unui partid politic cu anumite funcţii publice. Cum ideea de bază a incompatibilităţii este imposibilitatea cumulării de către o persoană a două calităţi sau funcţii, rezultă că art. 40 alin. (3) din Constituţie se referă la Avocaţii Poporului aflaţi în funcţie. Dacă persoana care a îndeplinit funcţia de Avocat al Poporului nu a mai fost reînvestită în această calitate sau dacă demisionează înainte de încetarea mandatului, ea se poate asocia liber, în orice partid, potrivit art. 40 alin. (1) din Constituţie, întrucât în privinţa sa nu mai operează incompatibilitatea stabilită în art. 40 alin. (3) din Legea fundamentală. 25

Reglementarea diferită în cuprinsul Constituţiei a caracterului colectiv sau unipersonal al instituţiei este, fără îndoială, o inadvertenţă. Nimic nu împiedică, însă, ca Avocatul Poporului să fie totuşi o instituţie unipersonală. Aceasta nu înseamnă, însă, că Avocatul Poporului va fi unica persoană care va forma instituţia ca atare. 26

În ceea ce priveşte numirea Avocatului Poporului, se impune a se ţine seama de art. 16 alin. (3) din Constituţie, potrivit căruia, funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare pot fi ocupate doar de persoanele care au cetăţenia română şi domiciliul în ţară. 27

Potrivit legii sale organice, Avocatul Poporului are drept scop apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor în raporturile acestora cu autorităţile publice. Cum legea nu face distincţie între autorităţile publice, vom putea extinde această noţiune la orice instituţie statală, atât la nivel central, cât şi local. 28

Art. 59. Exercitarea atribuţiilor

(1) Avocatul Poporului îşi exercită atribuţiile din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile şi libertăţile lor, în limitele stabilite în lege.

(2) Autorităţile publice sunt obligate să asigure Avocatului Poporului sprijinul necesar în exercitarea funcţiilor sale.

Lucrări de referinţă: *D.-C. Dragoş, B. Neamţu* (coord.), Instituţia Ombudsmanului: justiţie alternativă? Studii de drept comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2011, p. 89-142; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, p. 350; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 546-551; *A. Hossu*, Avocatul Poporului. Practică instituţională şi mecanisme de intervenţie, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013, p. 24-58; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 238-242; *C. Ionescu*, Constituţia României. Legea de revizuire comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 100-104; *I. Muraru*, Avocatul Poporului – instituţie de tip ombudsman, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2004; *C. Brânzan*, Avocatul Poporului, o instituţie la dispoziţia cetăţeanului, Ed. Juridică, Bucureşti, f. a., p. 57-69; *C. Manda, O. Predescu, I. Popescu Slăniceanu, C.C. Manda*, Ombudsmanul Instituţie fundamentală a statului de drept, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 12-32; *M. Vlad*, Ombudsman-ul în dreptul comparat, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998, p. 7-34.

Studii de specialitate: *E. Bălan*, Ombudsman-ul și buna administrare. O perspectivă asupra situației României, în Revista de Drept Public nr. 1/2016; *I. Lazăr*, Revocarea din funcție a Avocatului Poporului – controverse cu privire la Decizia Curții Constituționale nr. 732 din 10 iulie 2012 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului nr. 32 din 3 iulie 2012 pentru revocarea din funcție a Avocatului Poporului, în Revista de Drept Public nr. 4/2012; *I. Leș*, Avocatul Poporului, instituție a statului de drept, în Dreptul nr. 7/1997; *Gh. Iancu*, Avocatul Poporului – rolul său constituțional și legal, în Drepturile Omului nr. 4/2011; *Gh. Iancu, D. Ionea*, Privire comparativă asupra organizării și funcționării ombudsmanilor și mediatorilor, în Revista de Drept Public nr. 3/2004; *M. Enache, S. Gagu*, Aspecte recente din practica instituției Avocatului Poporului, în Revista de Drept Public nr. 2/2009; *S. Gagu, C. Sora*, Particularități ale activității instituției Avocatului Poporului în anul 2009, în Revista de Drept Public nr. 1/2010; *I. Muraru, S. Popescu*, Avocatul Poporului, autoritate publică autonomă și independentă, în Revista de Drept Public nr. 2/2006; *I. Muraru, S. Gagu*, Aspecte teoretice și practice privind activitatea instituției Avocatului Poporului, în Revista de Drept Public nr. 4/2007; *L.-C. Popescu*, Avocatul Poporului ca titular al dreptului de sesizare a Curții Constituționale, potrivit Constituției revizuite, în Dreptul nr. 6/2004; *L.-C. Popescu*, Excepția de neconstituționalitate. Titular al dreptului de sezină. Avocatul Poporului, în Curierul Judiciar nr. 9/2006; *V. Pătulea*, Studiu comparativ cu privire la instituția constituțională a „Avocatului Poporului", Dreptul nr. 7/1992; *I. Santai*, Caracteristicile, condițiile și efectele activității exercitate de Avocatul Poporului asupra încălcărilor săvârșite de administrația publică vizând drepturile și libertățile cetățenești, în Dreptul nr. 8/1997.

Corelații legislative: Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, republicată (M.Of. nr. 277 din 15 aprilie 2014); Regulamentul de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului, republicat (M.Of. nr. 758 din 27 octombrie 2011); art. 43 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Raportul între rolul constituțional al Avocatului Poporului și atribuțiile sale 670
§2. Repoziționarea rolului constituțional al Avocatului Poporului prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției 673
§3. Clasificarea atribuțiilor Avocatului Poporului 676

§1. Raportul între rolul constituțional al Avocatului Poporului și atribuțiile sale constituționale

1 Stabilirea unui raport clar între rolul constituțional sau legal al unei instituții publice și atribuțiile acesteia, mai ales în cazul autorităților care exprimă și exercită în activitatea lor puterea de stat, este o cerință simplă de metodologie a evaluării eficienței sociale a instituției respective. Atribuțiile conferite instituțiilor publice trebuie să rezulte din rolul acestora, de această legătură depinzând eficiența socială și succesul sau insuccesul instituției ca atare, inclusiv percepția cetățenilor asupra ei, precum și raporturile instituționale cu alte autorități publice. Dacă rolul constituțional al unei autorități publice nu este susținut de atribuții corespunzătoare acestui rol, autoritatea publică respectivă nu se va regăsi în arhitectura constituțională a puterii de stat. Cum fiecare autoritate publică deține o poziție și un loc determinat în structura de guvernare, lipsa de funcționalitate a unei asemenea autorități, datorată neconcordanței dintre rolul și atribuțiile sale, atrage după sine, funcționarea defectuoasă a întregului mecanism de exercitare a puterii.

2 Ce este mai important, reglementarea normativă a rolului instituției publice sau a atribuțiilor acesteia? Nu este ușor să se răspundă la această întrebare. Cei vizați sunt:

legiuitorii, cei care au competența să exercite atribuțiile instituției și populația, într-un sens foarte general. Legiuitorul, după caz, constituțional și ordinar, este cel care este chemat să răspundă primul la această întrebare. De fapt, Legiuitorul este cel care trebuie să configureze printr-o procedură legislativă democratică și transparentă, corespondența perfectă între rolul și atribuțiile instituției publice. Factorii de configurare ai dreptului au rolul esențial în succesul acestui demers, cu o condiție: Legiuitorul să-i cunoască și să legifereze în concordanță cu aceștia. Dacă legiuitorul va legifera în funcție de interesele de partid sau în considerarea calităților unor persoane care ar urma să exercite atribuțiile instituției publice, mai devreme sau mai târziu, aceasta va eșua în înfăptuirea rolului său.

Cred că din această perspectivă ar trebui comentate toate dispozițiile constituționale 3
referitoare la organismele al căror rol, organizare, funcționare și atribuții sunt stabilite în Legea fundamentală. Din punct de vedere al naturii sale juridice, Avocatul Poporului face parte din categoria autorităților administrative autonome, iar dispozițiile legale referitoare la propriile atribuții își au filonul în art. 58 al Constituției, prin care i s-a fixat rolul în arhitectura constituțională a statului român, rezultată din schimbarea regimului politic la sfârșitul anului 1989.

Potrivit art. 58 din Constituție, rolul constituțional al Avocatului Poporului constă în 4
„apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice". Prin urmare, este o cerință esențială ca toate atribuțiile sale legale să se plieze pe acest rol, astfel încât exercitarea lor să aibă ca scop înfăptuirea rolului prescris în art. 58 din Constituție. Este liber legiuitorul ordinar să instituie prin lege specială atribuții ale unei autorități publice care depășesc rolul acesteia fixat printr-un act normativ anterior? Se pot da două răspunsuri la această întrebare: dacă atribuțiile respective îmbracă forma unor norme *praeter legem*, legiuitorul poate stabili astfel de atribuții, urmând ca aplicarea lor la situații concrete să nu contravină rolului autorității publice. Dacă sunt stabilite atribuții care nu au nicio legătură cu rolul autorității publice (atribuții *contra legem*), răspunsul la întrebarea anterioară este negativ.

Denumirea marginală a art. 59 din Constituție arată că Adunarea Constituantă nu a 5
avut în vedere să stabilească în mod concret atribuțiile instituției Avocatului Poporului, ci doar să fixeze prin normă constituțională modul de exercitare a atribuțiilor ce urmau să fie stabilite prin voință legislativă organică a Parlamentului: din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile și în libertățile lor. Constituantul a lăsat Parlamentului libertatea de a stabili atât atribuțiile, cât și limitele acestora. Alin. (2) al art. 59 oferă un indiciu clar asupra importanței și a rolului constituțional a Avocatului Poporului. Este vorba despre obligarea de către Adunarea Constituantă a tuturor autorităților publice ale statului român de a acorda Avocatului Poporului întregul sprijin necesar în exercitarea atribuțiilor sale. Este aceasta o normă juridică grație căreia Avocatul Poporului atinge pragul rolului său de apărare a drepturilor și libertăților cetățenești. Prin această dispoziție constituțională se conferă substanță calității Avocatului Poporului de înalt demnitar al statului român. Este important ca în exercitarea atribuțiilor sale, îndeosebi în raporturile cu membrii Guvernului și cu conducătorii organelor administrației publice centrale, Avocatul Poporului să ocupe o poziție egală cu aceștia pe scara ierarhică.

Dacă corelăm acest rol cu sensul alin. (1) al art. 59, ajungem la concluzia că rolul 6
Avocatului Poporului devine activ numai în momentul în care drepturile și libertățile unei persoane sunt încălcate, deci după ce răul s-a produs. Potrivit voinței Adunării Constituante din 1991, Avocatul Poporului „repară" răul, nu îl previne. Nu acesta este,

însă, rolul ombudsmanului în concepția europeană de protecție a drepturilor fundamentale ale omului. Potrivit celorlalte constituții europene, Ombudsmanul are, în primul rând, o funcție de prevenție și protecție a drepturilor cetățenești. De pildă, Constituția Franței prevede în art. 71-1 că ombudsmanul veghează la respectarea drepturilor și libertăților de către administrațiile de stat, colectivitățile teritoriale, instituțiile publice, precum și de către orice organism învestit cu o misiune de serviciu public. Art. 109 din Constituția Finlandei prevede că Ombudsmanul trebuie să se asigure că instanțele judecătorești, celelalte autorități și funcționarii publici, angajații din sistemul public și alte persoane care exercită o funcție publică respectă legea și își îndeplinesc obligațiile. Același text prevede că ombudsmanul, în îndeplinirea obligațiilor sale, supraveghează respectarea drepturilor și libertăților fundamentale și a drepturilor omului. Potrivit art. 108 din Constituție, un rol similar revine și Cancelarului pentru Justiție. Constituția Poloniei stabilește în art. 208 că Ombudsmanul (Comisarul pentru Protecția Drepturilor Civile) este apărătorul libertăților și drepturilor omului și ale cetățeanului prevăzute de Constituție și de alte acte normative.

7 Eficiența instituției Avocatului Poporului depinde, așa cum am arătat, de mai mulți factori. Unul dintre ei are, însă, o valoare specială nu numai pentru asigurarea și respectarea de către celelalte autorități publice a rolului său, ci și pentru realizarea atribuțiilor sale. Ne referim la independența Avocatului Poporului față de cele trei puteri ale statului. Art. 2 alin. (1) din Legea nr. 35/1997, republicată – legea organică a instituției Avocatului Poporului – prevede că aceasta este autonomă și independentă față de orice altă autoritate publică[1)]. În opinia noastră, independența Avocatului Poporului ar fi trebuit să fie de natură constituțională, nu legală. Din momentul în care se sesizează din oficiu sau dă curs plângerii unei persoane, Avocatul Poporului declanșează o procedură de examinare a unui dosar, a cărui soluționare presupune obiectivitate și imparțialitate, respingerea oricăror intimidări sau imixtiuni din partea altor autorități publice,[2)] nesubordonarea ierarhică față de alte instituții. Pentru a se evita încercările de interferență în activitatea Avocatului Poporului, din partea celorlalte autorități publice, Avocatul Poporului trebuie să fie independent. Cum exercitarea atribuțiilor prevăzute în art. 59 din Constituție depinde în mod hotărâtor de independența cu care Avocatul Poporului cercetează plângerile celor care pretind că le-au fost încălcate drepturile și face recomandările ce se impun, este evident că statutul său de independență ar fi trebuit să fie impus nu de voința legislativă a Parlamentului – care oricând poate renunța la ea – ci de cea a Adunării Constituante.

8 Caracterul independent al activității sale nu înseamnă, însă, că Avocatul Poporului s-ar putea substitui altor autorități publice, mai ales acelora care au atribuția de a apăra drepturile și libertățile cetățenilor. Caracterul independent al instituției Avocatului Poporului este întărit prin interdicția legală prevăzută în art. 2 alin. (2) din Legea nr. 35/1997, republicată,

---

[1)] În literatura de specialitate s-au exprimat rezerve față de caracterul independent al instituției Avocatului Poporului față de Parlament, atâta vreme cât poate fi revocat de acesta (a se vedea *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 346-347).

[2)] Dacă independența Avocatului Poporului ar fi fost de natură constituțională, orice demers al Președintelui României, al Guvernului sau al oricărei alte autorități publice de a-l convinge pe acesta să declanșeze, de pildă, procedura de sesizare a Curții Constituționale sau să investigheze anumite aspecte din sfera sa de atribuții, ori să întreprindă anumite acțiuni, ar fi socotite ca acte de interferență neloială în rolul constituțional al acestei instituții.

de a fi supus unui mandat imperativ. Ca atare, nicio autoritate publică nu îl poate obliga pe Avocatul Poporului să se supună instrucțiunilor, recomandărilor sau dispozițiilor sale imperative.

Considerăm, de asemenea, că Adunarea Constituantă ar fi trebuit să precizeze în art. 58 sau 59 și câteva linii sau principii directoare ale activității Avocatului Poporului, din care Parlamentul ordinar urma să extragă atribuțiile concrete ale acestei instituții publice. O viitoare Adunare Constituantă derivată ar putea revizui întreg Capitolul IV din Titlul III al Constituției pentru a reconfigura instituția Avocatului Poporului în concordanță cu principiile Convenției europene pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale, cu soluții legislative la care au ajuns alte state europene cu sisteme democratice consolidate, precum și cu principiile referitoare la statutul instituțiilor naționale din domeniul protecției drepturilor omului aprobate prin Rezoluția Adunării generale a ONU nr. 48/134 din 20 decembrie 1993 (Principiile de la Paris)[1]. În primul rând, o nouă Adunare Constituantă derivată ar trebui să repare eroarea Adunării precedente, care a renunțat la teza din art. 55 al Constituției aprobate prin referendum național în 1991 referitoare la competența Senatului de a-l numi pe Avocatul Poporului și a prevăzut, oarecum colateral, că cele două Camere legislative se întrunesc în ședință comună pentru a-l numi pe Avocatul Poporului. Textul actual al art. 58 nu prevede cine numește această instituție. Legea nr. 35/1997, republicată, prevede în art. 6 alin. (1) că Avocatul Poporului este numit pe o perioadă de 5 ani de Camera Deputaților și de Senat în ședință comună. Dacă Avocatul Poporului este o instituție de rang constituțional, învestită cu un rol de importanță constituțională (apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice), era obligatoriu ca textul constituțional al art. 58 să prevadă expres autoritatea publică care îl numește. Adunarea Constituantă derivată din 2003 i-a diminuat prin aceasta rolul constituțional. Iată încă un dezechilibru major între rolul instituției Avocatului Poporului și atribuțiile legale ale acesteia. 9

§2. Repoziționarea rolului constituțional al Avocatului Poporului prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției

Conținutul art. 55 din textul Constituției votat în 1991 a fost modificat în 2003 de Comisia pentru elaborarea propunerii legislative privind revizuirea Constituției. Textul propus de Comisie avea următorul conținut: 10

„Art. 55

(1) Avocatul Poporului este numit pe o perioadă de 4 ani pentru apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice. Adjuncții Avocatului Poporului sunt specializați pe domenii de activitate.

(2) Avocatul Poporului și adjuncții săi nu pot îndeplini nici o altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior.

(3) Organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului se stabilesc prin lege organică".

Grupul parlamentar al UDMR din Camera Deputaților a depus un amendament prin care s-a propus instituirea unui Avocat General al Poporului și a unor Avocați specializați ai Poporului. Comisia a respins amendamentul depus cu motivarea că divizarea 11

[1] (*http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx*)

instituției în Avocat General și Avocați Specializați ai Poporului este de natură să ducă la micșorarea eficienței acesteia, iar precizarea constituțională a domeniilor în care există Avocați Specializați ai Poporului este o soluție ineficientă deoarece domeniile în care ar trebui înființați diferă în funcție de dinamica evoluțiilor sociale. Soluția din propunerea legislativă, asigurând o unitate de concepție, permite și flexibilitatea necesară în realizarea unei eficiențe cât mai mari în apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor"[1].

12 Deputatul Ioan Timiș a propus, la rândul său, următoarea formulare a alin. (1) al art. 55 din Constituție: „(1) Avocatul Poporului este numit de Senat și Camera Deputaților în ședință comună pe o durată de 4 ani pentru apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice". Comisia a respins și acest amendament. Și grupul parlamentar PRM din Camera Deputaților a depus un amendament pentru reformularea alin. (2) al art. 55, respins[2], însă, de Comisie. A fost respins și amendamentul doamnei senator Norica Nicolai prin care s-a propus menținerea competenței exclusive a Senatului de a-l numi pe Avocatul Poporului, precum și mărirea mandatului acestuia de la 4 la 5 ani. Și acest amendament a fost respins de Comisie.

13 În final, Legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003 a reconfigurat art. 55 (renumerotat art. 58 după republicarea Constituției revizuite). Punctul forte al acestei reconfigurări este stabilirea prin art. 146 lit. a) și lit. d) din Constituție, a dreptului Avocatului Poporului de a sesiza instanța de contencios constituțional cu privire la neconstituționalitatea legilor înainte de promulgarea acesteia[3] și, respectiv a dreptului de a ridica direct excepția de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele Guvernului[4].

14 Această nouă atribuție a Avocatului Poporului este de natură a conferi o consistență deosebită rolului său constituțional, dar cu o condiție: actele normative care fac obiectul exercitării de către Avocatul Poporului a dreptului său constituțional de sesizare a Curții Constituționale să se refere la drepturile și libertățile persoanelor fizice, în sensul art. 58 din Constituție.

15 Concluzia noastră este întărită de soluția legislativă găsită de Parlament, chiar înainte de revizuirea Constituției. Este vorba de Legea nr. 181/2002 pentru modificarea și comple-

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 103-104.

[2] Amendamentul grupului parlamentat PRM avea următorul cuprins: „(2) Avocatul Poporului nu poate îndeplini nici o altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior".

[3] Curtea Constituțională a decis că această atribuție a Avocatului Poporului este necesară acestuia pentru ca, ținând seama de natura sesizărilor ce îi sunt adresate, „să poată interveni în procesul legislativ prin intermediul Curții Constituționale, în scopul apărării drepturilor și intereselor ce i-au adresat plângeri, sesizări ori reclamații" [Decizia Curții Constituționale nr. 148 din 16 aprilie 2003 (M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003)].

[4] În examinarea propunerii legislative de revizuire a Constituției supusă din oficiu controlului de constituționalitate, Curtea Constituțională a constatat că noua atribuție a Avocatului Poporului preconizată să fie introdusă în textul constituțional nu conține o soluție judicioasă cu vocație de normă juridică de rang constituțional, întrucât faptul ridicării excepției de către Avocatul Poporului în beneficiul unei persoane nu poate avea semnificația unei veritabile garanți sau a unei măsuri de protecție a cetățeanului atâta vreme cât acea persoană, având capacitate procesuală și fiind animată de un interes legitim, își poate exercita personal dreptul procesual de ridicare a excepției în fața instanței de judecată [Decizia curții Constituționale nr. 148 din 16 aprilie 2003 (M.Of. nr 317 din 12 mai 2003)].

tarea Legii nr. 35/1997 care a completat legea organică a instituției Avocatului Poporului cu un articol nou (art. 18[1]). Noul text introdus în Legea nr. 35/1997 avea următorul conținut: „Art. 18[1]. În cazul sesizării privind excepția de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor care se referă la drepturile și libertățile cetățenilor, Curtea Constituțională va solicita și punctul de vedere al instituției Avocatului Poporului"[1]. Iată, prin urmare, care a fost voința legislativă a Parlamentului în 2002 referitoare la raporturile instituționale între instituția Avocatului Poporului și Curtea Constituțională[2]. Această voință legislativă trebuie conexată, în orice abordare doctrinară a temei dreptului de sezină al Avocatului Poporului, cu Decizia Curții Constituționale nr. 148/2003 care condiționează dreptul Avocatului Poporului de sesizare a Curții Constituționale de rolul constituțional al acestuia. În opinia noastră, atunci când sesizează Curtea Constituțională în temeiul art. 146 lit. a) sau lit. d) din Legea fundamentală, Avocatul Poporului ar trebui să motiveze fiecare sesizare prin prisma rolului său consacrat în art. 58 din Constituție. Ar căpăta, astfel, consistență independența instituției Avocatului Poporului prevăzută în art. 2 alin. (1) din Legea nr. 35/1997, republicată.

Am arătat într-o altă lucrare că în privința Avocatului Poporului ca subiect de sezină 16
prevăzut în art. 146 lit. a) și lit. b) din Constituție, se impune că dreptul acestuia de a sesiza instanța de contencios constituțional ar trebui raportat strict la rolul său constituțional[3]. Altfel, acțiunea sa directă de a sesiza Curtea Constituțională pentru un control *a priori* sau *posteriori* ni se pare lipsită de legitimitate constituțională, având în vedere că reglementarea instituției Avocatului Poporului în Constituție face parte din Titlul II („Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale") și că menirea sa constituțională înscrisă în art. 58 alin. (1) din Legea fundamentală constă în apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice.

Cu toate acestea, Curtea Constituțională a preferat să dea o altă interpretare dispozițiilor 17
cuprinse în art. 146 lit. d) din Constituție și chiar să se îndepărteze de la decizia sa de principiu (Decizia nr. 148/2003) în care a condiționat dreptul Avocatului Poporului de a sesiza instanța de contencios constituțional în temeiul art. 146 lit. d) din Legea fundamentală, de realizarea rolului său de apărare a drepturilor și libertăților persoanelor fizice. În jurisprudența sa referitoare la tema pe care o comentăm, Curtea Constituțională omite cu bună știință decizia menționată pe care a pronunțat-o în urma examinării propunerii legislative de revizuire a Constituției. Iată noua orientare de jurisprudență a Curții Constituționale: „conform jurisprudenței constante a Curții Constituționale, Avocatul Poporului poate declanșa controlul de constituționalitate pe calea excepției de neconstituționalitate indiferent de problemele vizate prin aceasta"[4].

---

[1] A se vedea și *I. Muraru*, Comentariul art. 59 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 584.

[2] În comentariul său privind conținutul normativ al art. 59 din Constituție, profesorul Ioan Muraru se referă la completarea Legii nr. 35/1997 prin Legea nr. 181/2002, apreciind că aceasta „s-a dovedit inspirată și prin ea s-a consolidat poziția instituției Avocatului poporului și desigur, s-a adăugat un mijloc eficient în realizarea funcției de protecție a drepturilor omului" (*I. Muraru*, comentariul art. 59 din Constituție..., op. cit., p. 584).

[3] *C. Ionescu*, Contencios constituțional, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 164.

[4] Decizia Curții Constituționale nr. 336 din 24 septembrie 2013 (M.Of. nr. 684 din 7 noiembrie 2013).

18 Am insistat mai mult pe această temă, întrucât, dincolo de examinarea conținutului normativ al art. 59, coroborat cu art. 146 lit. a) și lit. d) din Constituție și de interpretarea juridică a dispozițiilor constituționale menționate, aplicarea acestora a căpătat o preponderentă componentă politică, care prevalează aspectelor juridice și nu de puține ori le estompează. În acest fel, atribuția constituțională a Avocatului Poporului este convertită în instrument al divergențelor și chiar conflictelor de natură politică între majoritatea parlamentară și opoziție, între Președintele României, pe de-o parte și Guvern, pe de altă parte. Să ne explicăm: nu sunt puține cazurile când o autoritate publică sau alta a încercat să-l convingă pe Avocatul Poporului, sau chiar i-au cerut expres acestuia, să sesizeze Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea unei ordonanțe sau legi, chiar și în situații în care actul normativ vizat nu cuprindea dispoziții referitoare la drepturile și libertățile persoanelor.

§3. Clasificarea atribuțiilor Avocatului Poporului

19 Prin învestirea Avocatului Poporului cu dreptul constituțional de sesizare a Curții Constituționale atribuțiile acestuia pot fi clasificate în două categorii: atribuțiile de rang constituțional prevăzute în art. 146 lit. a) și lit. d) și atribuții legale stabilite în legea sa organică. Legea nr. 35/1997, republicată, prevede că Avocatul Poporului are următoarele atribuții:

a) coordonează activitatea instituției Avocatul Poporului;

b) coordonează activitatea de prevenire a torturii în locurile de detenție, desfășurată prin Domeniul privind prevenirea torturii în locurile de detenție;

c) aprobă rapoartele de vizită întocmite în cadrul activității de prevenire a torturii;

d) aprobă recomandările care însoțesc rapoartele de vizită întocmite în cazurile în care, în urma vizitelor efectuate, sunt sesizate neregularități;

e) decide asupra petițiilor formulate de persoanele fizice lezate prin încălcarea drepturilor sau libertăților acestora de către autoritățile administrației publice;

f) verifică activitatea de rezolvare legală a petițiilor primite și solicită autorităților sau funcționarilor administrației publice în cauză încetarea încălcării drepturilor și libertăților persoanelor fizice, repunerea în drepturi a petiționarului și repararea prejudiciilor;

g) formulează puncte de vedere, la cererea Curții Constituționale;

h) poate sesiza Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea legilor, înainte de promulgarea acestora;

i) poate sesiza direct Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor;

j) reprezintă instituția Avocatului Poporului în fața Camerei Deputaților, Senatului și a celorlalte autorități publice, precum și în relațiile cu persoanele fizice sau juridice;

k) angajează salariații instituției Avocatul Poporului și exercită dreptul de autoritate disciplinară asupra acestora;

l) exercită funcția de ordonator principal de credite, atribuție pe care o poate delega cu respectarea prevederilor legale privind finanțele publice;

m) poate sesiza instanța de contencios administrativ, în condițiile legii nr. 554/2004[1]);

n) îndeplinește alte atribuții prevăzute de lege.

---

[1]) În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis că nicio prevedere constituțională nu interzice Avocatului Poporului să apere drepturile și libertățile cetățenilor în raport cu toate autoritățile

În temeiul art. 59 din Constituţie şi al art. 14 alin. (1) din legea sa organică, Avocatul Poporului îşi exercită atribuţiile din oficiu sau la cererea persoanelor fizice sau a persoanelor juridice. În privinţa locurilor de deţinere, Avocatul Poporului are dreptul să facă vizite inopinat în acestea pentru a-şi exercita atribuţiile în acest domeniu. 20

Nu fac obiectul activităţii instituţiei Avocatul Poporului şi vor fi respinse fără motivare petiţiile privind actele emise de Camera Deputaţilor, de Senat sau de Parlament, actele şi faptele deputaţilor şi senatorilor, ale Preşedintelui României şi ale Guvernului, precum şi ale Curţii Constituţionale, ale preşedintelui Consiliului Legislativ şi ale autorităţii judecătoreşti, precum şi ale Guvernului, cu excepţia legilor şi ordonanţelor. 21

Forma predilectă de adresare Avocatului Poporului sunt petiţiile[1)], dar acestea pot cuprinde cereri, plângeri, sesizări, reclamaţii etc. Pot fi respinse motivat petiţiile vădit nefondate, dar Avocatul Poporului poate cere date suplimentare pentru analiza şi soluţionarea petiţiilor [art. 15 alin. (3) din Legea nr. 35/1997, republicată]. 22

În exercitarea atribuţiilor sale, Avocatul Poporului emite recomandări care nu pot fi supuse controlului parlamentar şi nici controlului judecătoresc. Prin recomandările emise, Avocatul Poporului sesizează autorităţile administraţiei publice asupra ilegalităţii actelor sau faptelor administrative. Sunt asimilate actelor administrative tăcerea organelor administraţiei publice şi emiterea tardivă a actelor. 23

Legea conferă Avocatului Poporului, adjuncţilor săi, precum şi personalului de specialitate al instituţiei, dreptul de a face anchete proprii, de a cere autorităţilor administraţiei publice orice informaţii sau documente necesare anchetei, precum şi dreptul de a audia şi de a lua declaraţii de la conducătorii autorităţilor administraţiei publice şi de la orice funcţionar care poate da informaţiile necesare pentru soluţionarea petiţiei. 24

În cazul în care, în urma petiţiilor făcute, Avocatul Poporului constată că plângerea persoanei lezate este întemeiată, el va cere în scris autorităţii administraţiei publice care a încălcat drepturile acesteia să reformeze sau să revoce actul administrativ şi să repare pagubele produse, precum şi să repună persoana lezată în situaţia anterioară. Legea obligă autorităţile publice în cauză să ia de îndată măsurile necesare pentru înlăturarea ilegalităţilor constatate, repararea pagubelor şi înlăturarea cauzelor care au generat sau au favorizat încălcarea drepturilor persoanei lezate şi îl vor informa despre aceasta pe Avocatul Poporului. 25

---

publice, inclusiv cu autoritatea judecătorească. Avocatul Poporului are posibilitatea de a sesiza instanţa de contencios administrativ, în mod circumstanţial, atunci când, ca urmare a controlului sesizării formulată de o persoană fizică, apreciază că ilegalitatea actului sau excesul de putere al autorităţii administrative nu poate fi înlăturat decât prin justiţie [Decizia Curţii Constituţionale nr. 507 din 17 noiembrie 2004 (M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004)].

[1)] Art. 15 din legea organică a Avocatului Poporului prevede că petiţiile adresate Avocatului Poporului trebuie să se facă în scris şi să indice numele şi domiciliul persoanei fizice lezate în drepturile şi libertăţile acesteia, drepturile şi libertăţile încălcate, precum şi autoritatea administrativă ori funcţionarul public în cauză. Petiţionarul trebuie să dovedească întârzierea sau refuzul administraţiei publice de a soluţiona legal petiţia. Nu sunt luate în considerare petiţiile anonime, iar petiţiile îndreptate împotriva încălcării drepturilor şi libertăţilor persoanelor fizice prin acte sau fapte ale autorităţii administraţiei publice se adresează Avocatului Poporului nu mai târziu de un an de la data la care aceste încălcări s-au produs ori de la data la care persoana în cauză a luat cunoştinţă de ele.

26 În cazul în care soluționarea petiției este de competența autorității judecătorești, Avocatul Poporului se poate adresa, după caz, ministrului justiției, Consiliului Superior al Magistraturii, Ministerului Public sau președintelui instanței de judecată, care este obligat să comunice măsurile luate.

27 În cazul în care autoritatea administrației publice sau funcționarul public nu înlătură, în termen de 30 de zile de la data sesizării, ilegalitățile comise, Avocatul Poporului se adresează autorităților administrației publice ierarhic superioare, care sunt datoare să îi comunice, în termen de cel mult 45 de zile, măsurile luate.

28 Dacă Avocatul Poporului constată, cu prilejul cercetărilor întreprinse, lacune în legislație sau cazuri grave de corupție ori de nerespectare a legilor țării, va prezenta un raport, conținând cele constatate, președinților celor două Camere ale Parlamentului sau, după caz, primului-ministru.

Art. 60. Raportul în fața Parlamentului

Avocatul Poporului prezintă celor două Camere ale Parlamentului rapoarte, anual sau la cererea acestora. Rapoartele pot conține recomandări privind legislația sau măsuri de altă natură, pentru ocrotirea drepturilor și a libertăților cetățenilor.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 289-291; *C. Brânzan*, Avocatul Poporului, o instituție la dispoziția cetățeanului, Ed. Juridică, București, f.a., p. 57-69; *C. Brânzan*, Avocatul Poporului. O instituție la dispoziția cetățeanului, Ed. Juridică, București, f.a., p. 164-169; *D.-C. Dragoș, B. Neamțu* (coord.), Instituția Ombudsmanului: justiție alternativă? Studii de drept comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2011, p. 89-142; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, p. 350; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, p. 546-551; *A. Hossu*, Avocatul Poporului. Practică instituțională și mecanisme de intervenție, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 24-58; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 238-242; *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 100-104; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 446-448; *M. Preda*, Drept administrativ, Partea specială, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 129-132; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 276-279; *I. Muraru*, Avocatul Poporului – instituție de tip ombudsman, Ed. C.H. Beck, București, 2004; *C. Manda, O. Predescu, I. Popescu Slăniceanu, C.C. Manda*, Ombudsmanul Instituție fundamentală a statului de drept, Ed. Lumina Lex, București, *passim*; *M. Vlad*, Ombudsman-ul în dreptul comparat, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998, *passim*.

Studii de specialitate: *E. Bălan*, Ombudsman-ul și buna administrare. O perspectivă asupra situației României, în Revista de Drept Public nr. 1/2016; *Gh. Iancu*, Avocatul Poporului – rolul său constituțional și legal, în Drepturile Omului nr. 4/2011; *Gh. Iancu, D. Ionea*, Privire comparativă asupra organizării și funcționării ombudsmanilor și mediatorilor, în Revista de Drept Public nr. 3/2004; *M. Enache, S. Gagu*, Aspecte recente din practica instituției Avocatului Poporului, în Revista de Drept Public nr. 2/2009; *S. Gagu, C. Sora*, Particularități ale activității instituției Avocatului Poporului în anul 2009, în Revista de Drept Public nr. 1/2010; *I. Lazăr*, Revocarea din funcție a Avocatului Poporului – controverse cu privire la Decizia Curții Constituționale nr. 732 din 10 iulie 2012 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului nr. 32 din 3 iulie 2012 pentru revocarea din funcție a Avocatului Poporului, în Revista de Drept Public nr. 4/2012; *I. Leș*, Avocatul Poporului, instituție a statului de drept, în Dreptul nr. 7/1997; *I. Muraru, S. Popescu*, Avocatul Poporului, autoritate publică autonomă și independentă, în Revista de Drept Public nr. 2/2006; *I. Muraru, S. Gagu*, Aspecte teoretice și practice privind activitatea instituției Avocatului Poporului, în Revista de Drept Public nr. 4/2007; *L.-C. Popescu*, Avocatul Poporului ca titular al dreptului de sesizare a Curții Constituționale, potrivit Constituției revizuite, în Dreptul nr. 6/2004; *L.-C. Popescu*, Excepția de neconstituționalitate. Titular al dreptului de sezină.

Avocatul Poporului, în Curierul Judiciar nr. 9/2006; *V. Pătulea*, Studiu comparativ cu privire la instituția constituțională a „Avocatului Poporului", în Dreptul nr. 7/1992; *I. Santai*, Caracteristicile, condițiile și efectele activității exercitate de Avocatul Poporului asupra încălcărilor săvârșite de administrația publică vizând drepturile și libertățile cetățenești, în Dreptul nr. 8/1997.

Corelații legislative: Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, republicată (M.Of. nr. 277 din 15 aprilie 2014); Regulamentul de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului, republicat (M.Of. nr. 758 din 27 octombrie 2011); art. 43 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Consecințe ale naturii juridice a Avocatului Poporului 679
§2. Caracterul răspunderii Avocatului Poporului față de Parlament 681
§3. Obligația constituțională a Avocatului Poporului de a prezenta rapoarte Parlamentului 682

§1. Consecințe ale naturii juridice a Avocatului Poporului

Întrucât instituția Avocatul Poporului beneficiază de o constituționalizare particulară, 1
la fel cum beneficiază de același regim constituțional, între altele, și Consiliul Legislativ, Curtea Constituțională sau Curtea de Conturi, aceasta face parte din categoria autorităților administrative autonome la care se referă art. 116 alin. (2) și art. 117 alin. (3) din Constituția revizuită. Stabilirea naturii sale juridice permite încadrarea sa într-o anumită ramură a sistemului de drept, înțelegerea interferențelor cu alte instituții juridice conexe și, în primul rând, percepția cetățenilor despre rolul și funcțiile constituționale și legale ale Avocatului Poporului. În doctrină s-a subliniat că instituția Avocatului Poporului cuprinde norme juridice care reglementează acele relații sociale esențiale și fundamentale pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii de stat în domeniul protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor[1]. Grație acestei definiții, instituția Avocatului Poporului ar putea fi revendicată de dreptul constituțional. Nu este, însă, mai puțin adevărat că această instituție poate fi revendicată și de dreptul administrativ, a cărui disciplină teoretică îi furnizează și explică caracterul de autoritate administrativă autonomă.

Avocatul Poporului înfăptuiește un serviciu public în folosul cetățeanului, din acest 2
punct de vedere având conexiuni (chiar și îndepărtate) cu puterea judecătorească[2], dar și cu cea legislativă, căreia îi poate face recomandări de completare sau modificare legislativă. Avocatul Poporului nu face parte din schema clasică a separației puterilor legislativă, executivă și judecătorească, dar are o legătură cu refacerea echilibrului dintre ele[3]. Punctul comun, linia de legătură a Avocatului Poporului cu fiecare dintre cele trei puteri și cu toate împreună, o reprezintă cetățeanul, ca atom al societății. Nu revenim la comentariile făcute deja pe tema principiului suveranității, dar menționăm doar că puterea

[1] *C. Brânzan*, Avocatul Poporului. O instituție la dispoziția cetățeanului, Ed. Juridică, București, f.a., p. 166. Totuși, autorul recunoaște că Avocatul Poporului nu poate fi încadrat în niciuna din categoriile tradiționale ale autorităților publice consacrate de teoria separației celor trei puteri în stat.

[2] Avem aici în vedere procedura contenciosului administrativ.

[3] În doctrina dreptului administrativ s-a subliniat pe bună dreptate că este dificil de încadrat instituția Avocatului Poporului în una dintre cele trei puteri clasice. Practic, această încadrare este imposibilă (*D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 24).

și voința electorală a individului-cetățean se află la originea autorității puterilor constituite, cărora le conferă legitimitate. Între acestea și cetățean se nasc anumite raporturi ce definesc conținutul contractului social între societate și stat. Unul dintre angajamentele luate de stat față de cetățean este apărarea drepturilor și libertăților pe care tot statul le-a consacrat în Constituție și legi speciale.

3 Cât privește puterile instituite, acestea se află într-un echilibru a cărui soliditate sau, dimpotrivă, fragilitate depinde de respectarea de către fiecare putere a sferei sale de atribuții. În momentul când echilibrul este amenințat prin excesul de putere al unei structuri statale în detrimentul alteia, aceasta declanșează automat un sistem de autoapărare constituit din pârghii, frâne, al căror scop constă în reechilibrarea raporturilor de putere. În doctrină, acest sistem de autoapărare legitimă poartă și denumirea de contraponderi la puterea excesivă de oricare dintre cele trei structuri de guvernare. După părerea noastră, substanța filozofică a acestui sistem de ponderi și contraponderi este relevată de faptul că ele acționează din interiorul puterilor și în interiorul puterilor. Pârghiile și frânele cu funcții de contrapondere, nu sunt exterioare principiului separației puterilor, nu acționează din afara acestuia. Acest punct de vedere rezultă din interferența structurilor de guvernare – capitol aparte al teoriei generale a dreptului constituțional.

4 Atunci când excesul de putere depășește anumite limite, făcând sistemul de guvernare impracticabil, există o altă categorie de instrumente, prevăzute în Constituție, care intervin prin proceduri menite și ele să reechilibreze raporturile dintre cele trei puteri, dar acestea intervin din afara sistemului celor trei puteri în stat. Includem în această categorie și Avocatul Poporului[1)], care se poate sesiza și din oficiu atunci când are temeiuri că o autoritate publică a încălcat drepturi și libertăți ale persoanelor. Includerea în Constituție a acestor „contraponderi" este de resortul Adunării Constituante.

5 În calitate de autoritate administrativă autonomă, Avocatul Poporului face parte din administrația centrală de specialitate. Unele dintre acestea, cum este și Avocatul Poporului, sunt înființate direct prin Constituție, altele prin lege organică, în temeiul art. 117 alin. (3) din Constituție[2)]. Avocatul Poporului este un organ de control în sfera căruia sunt cuprinse toate autoritățile publice, inclusiv, instanțele judecătorești[3)].

6 Regimul juridic de autonomie de care beneficiază instituția Avocatului Poporului și pe care acesta îl pune în aplicare presupune:

a) autonomie organizatorică și funcțională. Avocatul Poporului nu cere aprobarea sau avizul altei instituții pentru a se organiza și funcționa;

b) autonomie bugetară. Avocatul Poporului exercită funcția de ordonator principal de credite[4)];

[1)] Profesorul Ioan Muraru include în acest sistem de contraponderi și Curtea Constituțională, Consiliul Legislativ și Curtea de Conturi. A se vedea *I. Muraru*, Comentariul art. 60 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentarii pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 587-587.

[2)] A se vedea *I. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 446.

[3)] Decizia Curții Constituționale nr. 507 din 17 noiembrie 2004 (M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004).

[4)] Temeiul legal al acestei autonomii este art. 36 din Legea nr. 35/1997, republicată, cu modificările și completările ulterioare care are următorul conținut: „Art. 36 alin. (1) Instituția Avocatului

c) nu se substituie altor autorităţi publice;

d) Avocatul Poporului este independent şi nu este supus niciunui mandat imperativ;

e) recomandările emise de Avocatul Poporului în exercitarea atribuţiilor sale nu pot fi sunt supuse controlului parlamentar şi nici nu pot fi atacate în contencios administrativ[1)];

f) Avocatul Poporului şi adjuncţii săi nu răspund juridic pentru opiniile exprimate sau pentru actele care le îndeplinesc, cu respectarea legii, în exercitarea atribuţiilor prevăzute de lege.

§2. Caracterul răspunderii Avocatului Poporului faţă de Parlament

Potrivit art. 30 din Legea nr. 35/1997, republicată, Avocatul Poporului, precum şi adjuncţii săi nu răspund juridic pentru opiniile exprimate sau pentru actele pe care le îndeplinesc, cu respectarea legii, în exercitarea atribuţiilor legale. 7

Deşi beneficiază de autonomie în raport cu toate celelalte autorităţi publice şi este independent, Avocatul Poporului păstrează o conexiune de tradiţie istorică şi instituţională cu Parlamentul. Forul legislativ deţine atribuţia constituţională înscrisă în art. 65 alin. (2) din Legea fundamentală, de a numi pe Avocatul Poporului în şedinţa comună a celor două Camere. Totodată, Parlamentul este cel care îl poate revoca din funcţie pe Avocatul Poporului, ca urmare a încălcării Constituţiei şi a legilor. Răspunderea Avocatului Poporului faţă de forul legislativ este o răspundere politică. 8

Din punct de vedere al revocării, dispoziţiile legale în materie [art. 9 alin. (2) din Legea nr. 35/1997, republicată] conferă Camerelor legislative o libertate deplină în aprecierea „vinovăţiei" Avocatului Poporului şi, mai ales, în a gravităţii acesteia. Vrem să subliniem, însă, că aprecierea vinovăţiei Avocatului Poporului are exclusiv un caracter politic[2)], putând avea, însă, în circumstanţe politice şi sociale speciale, conţinutul disputelor parlamentare şi chiar al unor confruntări politice mai complexe. Vrem să se înţeleagă clar următorul lucru: extinderea atribuţiilor instituţiei Avocatului Poporului prin Legea nr. 429/2003 pentru revizuirea Constituţiei[3)] l-a atras pe Avocatul Poporului în sfera raporturilor politice conflictuale dintre majoritatea parlamentară şi opoziţie. Cum Avocatul Poporului a fost numit până în prezent, ca şi judecătorii Curţii Constituţionale, în primul rând, pe criterii 9

Poporului are buget propriu, care face parte integrantă din bugetul de stat. Prin legile bugetare anuale poate fi aprobat un fond la dispoziţia Avocatului Poporului, pentru acordarea de ajutoare. (2) Proiectul de buget se aprobă, cu avizul consultativ al Ministerului Finanţelor Publice, de Avocatul Poporului şi se înaintează Guvernului pentru a fi inclus distinct în proiectul bugetului de stat supus legiferării. Obiecţiile Avocatului Poporului la proiectul de buget al guvernului se prezintă Parlamentului spre soluţionare (...)".

[1)] *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 549.

[2)] În doctrina de specialitate s-a precizat că „membrii Parlamentului nu trebuie să posede o calificare special care să-i abiliteze să verifice legalitatea actelor administrative, aprecierile acestui organ în materie, vor fi inevitabil inspirate, mai mult sau mai puţin profund, de motivaţii de ordin politic" (a se vedea *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 344).

[3)] Ne referim la dreptul Avocatului Poporului de a sesiza Curtea Constituţională cu privire la neconstituţionalitatea legilor şi mai ales a ordonanţelor Guvernului [art. 146 lit. a) şi lit. d) din Constituţie].

politice, un Avocat al Poporului incomod pentru majoritatea parlamentară va putea fi „învinovățit" mai ușor de încălcarea Constituției sau a legilor.

10 Este știut că Parlamentul, nefiind un organism judiciar, nu are capacitatea de examinare specializată a faptelor imputate Avocatului Poporului de care acesta s-ar face vinovat, în sensul art. 9 alin. (2) din legea sa organică. O situație delicată poate să apară atunci când Avocatul Poporului s-ar face vinovat de încălcarea unor dispoziții legale, care ar atrage încadrarea penală a faptei sale, acesta fiind un motiv serios de revocare[1]. Cum judecarea unor astfel de fapte este de durată, timp în care Avocatul Poporului beneficiază de prezumția de nevinovăție, achitarea sa prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă nu mai poate constitui un motiv de reluare a mandatului, dar poate fi numit din nou în această funcție.

§3. Obligația constituțională a Avocatului Poporului de a prezenta rapoarte Parlamentului

11 Tezele pentru proiectul de Constituție au prevăzut că „Avocatul Poporului prezintă anual rapoarte de activitate în fața Parlamentului, recomandând măsurile legislative sau de altă natură, care stau în puterea Parlamentului, pentru ocrotirea drepturilor și libertăților cetățenilor"[2]. Textul din Teze enunța două idei principale: prima dintre ele stabilea un raport de dependență a Avocatului Poporului față de Parlament. Nu era vorba de configurarea unui organism de specialitate al forului legislativ, a unei anexe funcționale și specializate a acestuia, pentru a controla legalitatea acelor acte administrative care încălcau drepturi și libertăți ale persoanelor. De fapt, toate tezele referitoare la Avocatul Poporului îl situau pe acesta sub autoritatea unei comisii parlamentare și sub controlul Senatului. Mai mult, Avocatul Poporului era configurat ca o instituție de constatare a încălcării drepturilor și libertăților persoanelor și de sesizare a autorității publice competente să soluționeze petițiile cetățenilor ale căror drepturi și libertăți fuseseră încălcate de autorități administrative. A doua idee conferea Avocatului Poporului un drept grație căruia dependența sa de natură parlamentară se estompa: acest organism căpăta competența de a face recomandări Parlamentului pentru a lua în considerare măsuri legislative sau de altă natură care stau în puterea forului legislativ pentru ocrotirea drepturilor și libertăților. Practic, tezele au configurat o atribuție de rang constituțional a Avocatului Poporului datorită căreia acesta devenea egal ca importanță cu o comisie parlamentară, dacă avem în vedere dreptul regulamentar al acesteia de a recomanda Parlamentului măsuri legislative. Tezele nu au avut în vedere un drept de inițiativă parlamentară al Avocatului Poporului, ci doar de dreptul de „a atrage atenția" forului legislativ.

12 În aceste circumstanțe, raportul prezentat de Avocatul Poporului în fața Parlamentului era o formă de răspundere pentru activitatea depusă de acesta. Întrebarea care se profilează din această concluzie pune sub semnul întrebării independența Avocatului Poporului înscrisă în art. 2 alin. (1) din Legea nr. 35/1997, republicată. În ceea ce ne privește, considerăm

---

[1] Art. 31 alin. (3) din Legea nr. 35/1997, republicată, prevede că dacă Avocatul Poporului ori adjuncții săi sunt arestați sau trimiși în judecată penală, ei vor fi suspendați din funcție, de drept, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

[2] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 195.

că Avocatul Poporului rămâne independent și față de Parlament, chiar dacă art. 60 din Constituție îl obligă să prezinte anual sau la cerere celor două Camere legislative rapoarte. Constituția nu precizează care ar fi conținutul raportului, cu excepția unor recomandări privind legislația. Conținutul raportului este enunțat însă în art. 5 alin. (1) din Legea nr. 35/1997, republicată. Textul din lege precizează că „Avocatul Poporului prezintă, în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului, rapoarte, anual sau la cererea acestora". Rapoartele trebuie să cuprindă informații cu privire la activitatea instituției Avocatului Poporului. Ele pot conține recomandări privind modificarea legislației sau măsuri de altă natură pentru ocrotirea drepturilor și libertăților persoanelor fizice.

Raportul anual, precum și celelalte rapoarte cerute de Camere reprezintă nu atât o formă tradițională, dar atipică de control parlamentar asupra administrației publice[1)], cât un instrument prin care se realizează dreptul de informare a deputaților și senatorilor într-un domeniu special al vieții sociale: protecția drepturilor și libertăților persoanelor rezidente pe teritoriul statului român. **13**

[1)] În același sens și *T. Drăganu*, op. cit., p. 347. Spunem că prin intermediul Avocatului Poporului, Parlamentul exercită o formă tradițională dar atipică de control parlamentar asupra activității administrației publice, întrucât atunci când vorbim de funcția de control a Parlamentului avem în vedere calitatea forului legislativ de organ reprezentativ al poporului. Numai astfel controlul parlamentar are un temei constituțional. În numele poporului, pe care îl reprezintă, Parlamentul exercită funcția de control al executivului. Între popor și Parlament trebuie să existe o legătură directă, raporturi de reprezentare. Controlul parlamentar prin Avocatul Poporului nu are un temei teoretic, este rezultatul unei voințe politice oportune. Între Avocatul Poporului și administrația publică nu există o legătură de cauzalitate.

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ IAȘI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul III
Autoritățile publice

Capitolul I
Parlamentul

Secțiunea 1. Organizare și funcționare

Art. 61. Rolul și structura

(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.

(2) Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat.

Lucrări de referință: *P. Avril, J. Gicquel*, Droit parlementaire, Ed. Montchrestien, Paris, 2004, p. 143-147, 193-194; *G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper*, Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1997, p. 178-180; *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Ed. Armand Colin, Paris, 1995, p. 260-261, 267-271; *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Ed. Monitorul Oficial R.A., București, 1992, p. 133-137; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 119-120; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 184-191, 612-620; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 81-97; *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, Ed. P.U.F., Paris, 1992, p. 74-81; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 254-256, 693-695; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 165-168; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005, p. 72-79; *P. Pactet, F. Mélon-Soucramanien*, Droit constitutionnel, Ed. Sirey, Paris, 2007, p. 113-116; *I. Vida*, Comentariul art. 61 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 590-602.

Studii de specialitate: *M. Constantinescu, Ș. Nicolae*, Evoluția sistemului bicameral românesc potrivit Legii de revizuire a Constituției, în Dreptul nr. 7/2004; *M. Criste*, Considerente privind Raportul Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România, în Curierul Judiciar nr. 10/2010; *I. Deleanu*, Revizuirea Constituției. Temele revizuirii, în Revista de Drept Public nr. 2/2003; *B. Dima*, Parlament bicameral versus parlament unicameral, în Sfera Politicii, octombrie 2009; *B. Dima*, Structură bicamerală sau unicamerală pentru Parlamentul României?, în Revista de Drept Public nr. 3/2009; *T. Drăganu*, Câteva considerații critice asupra sistemului bicameral instituit de Legea de revizuire a Constituției adoptată de Camera Deputaților și Senat, în Revista de Drept Public nr. 4/2003; *M. Enache*, Câteva reflecții privind funcțiile Parlamentului, în Dreptul nr. 7/1997; *Gh. Iancu*, Revizuirea Constituției sau o nouă Constituție, în Revista de Drept Public nr. 1/2009; *C. Ionescu*, Rolul Reprezentanței Naționale în sistemul constituțional, în Dreptul nr. 11/1997; *C. Ionescu*, Unele reflecții pe marginea art. 61 din Constituție, în Curierul Judiciar nr. 4/2007; *C. Ionescu*, Organizarea bicamerală a Parlamentului României între tradiție și oportunitate politică, în Pandectele Române nr. 7/2014; *A. Iorgovan*, Revizuirea Constituției și bicameralismul, în Revista de Drept Public nr. 1/2001; *A. Iorgovan*, Revizuirea Constituției și bicameralismul, în Revista de Drept Public nr. 1/2001; *A. Iorgovan*, Filozofia bicameralismului: între exigențe doctrinare și nevoi politice reale, în Revista de Drept Public nr. 1/2004; *G. Marconescu*, Avantaje și dezavantaje ale structurii unicamerale sau bicamerale a Parlamentului,

în Dreptul nr. 10/1999; *S. Marton*, Legislativ bicameral sau unicameral? Dezbaterea constituțională de la 1866, în AUB, Anul II, 2000; *I. Muraru, A. Muraru*, Scurtă pledoarie pentru un bicameralism parlamentar diferențiat, în Revista de Drept Public nr. 1/2005; *C.-L. Popescu*, Referendumul consultativ privind parlamentul unicameral și reducerea numărului parlamentarilor, în Curierul Judiciar nr. 10/2009; *Al. Radu*, Modelul parlamentar românesc, în Sfera Politicii, octombrie 2009; *H. Schambeck*, Reflecții asupra importanței sistemului Parlamentului bicameral, în Revista de Drept Public nr. 1/2010; *I. Zlătescu*, Rolul Parlamentului în sistemul conducerii statului, în Dreptul nr. 8/1992.

Corelații legislative: Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat prin Hotărârea nr. 8 din 24 februarie 1994, republicat (M.Of. nr. 481 din 28 iunie 2016); Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 28 din 24 octombrie 2005, republicat (M.Of. nr. 387 din 20 mai 2016); Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 4 din 3 martie 1992 (M.Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016).

Comentariu

Sumar

§1. Locul și legitimitatea Parlamentului în ansamblul sistemului politic 686
§2. Parlamentul – organul reprezentativ suprem al poporului român 689
§3. Parlamentul – unica autoritate legiuitoare a țării 692
§4. Structura bicamerală a Parlamentului 695

§1. Locul și legitimitatea Parlamentului în ansamblul sistemului politic

1 Instituția Parlamentului este condiționată, între altele, de două principii constituționale: suveranitatea poporului și principiul reprezentării. Ambele principii sunt legate, la rândul lor, de fenomenul puterii, înțeles ca o capacitate organizată și durabilă a unui agent social de a impune altora să îndeplinească sau să realizeze obiective determinate pe care acesta și le propune în interes general sau personal. De la început se impune o observație: puterea se grefează pe un raport social în care cineva comandă, guvernează, iar altul/alții se supun comenzii sau guvernării. Acest raport ierarhic de putere și concretizarea sa într-o multitudine de acte de conducere/guvernare a indus în psihologia socială ideea de suveranitate, înțeleasă aici ca sursă a autorității, asociată celei de titular al puterii, și a puterii propriu-zise. Se spune, astfel, că deținătorul puterii este suveran și că puterea sa nu este țărmurită de nicio altă putere. Ne referim, în acest sens, la puterea suverană a monarhului, la puterea suverană a poporului sau la puterea suverană a statului ș.a.m.d. Cele trei tipuri de putere enunțate conțin ca element comun noțiunile de autoritate, dominație și supunere.

2 Din punct de vedere instituțional, puterea suverană a poporului se obiectivează în diverse organisme, cărora le sunt delegate atribuții sau funcții de putere. Puterea astfel instituționalizată apare sub forma puterii de stat și este exercitată de acesta în întregul său și în mod specializat și distinct de diverse organisme ale sale. Din această perspectivă, statul apare ca titular exclusiv al forței de comandă și dominație.

3 Atât ca fenomen, cât și ca formă instituționalizată a acestuia, puterea se raportează în mod necesar la un titular căruia îi sunt recunoscute anumite prerogative. Dacă statul exercită o putere delegată, limitată sau circumscrisă realizării anumitor obiective sociale de interes general („Binele comun"), se pune întrebarea cine este titularul puterii globale. Acesta nu poate fi decât poporul ori, după caz, națiunea care deține în mod natural puterea politică (suveranitatea). Poporul sau națiunea este titularul absolut al puterii politice, adică

al suveranității, pe când statul (autoritățile/puterile publice) este titularul puterii de stat încredințate (delegate) în mod legitim de popor.

Potrivit art. 2 alin. (1) din Constituție, Parlamentul nu este unicul titular al exercițiului suveranității naționale, ci unul dintre organismele prin care poporul, ca deținător legitim al suveranității, o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum. Din textul art. 2 alin. (1) al Constituției rezultă câteva concluzii asupra cărora ar merita să insistăm. Textul constituțional face referire la existența mai multor organisme reprezentative, prin care poporul își exercită suveranitatea. Primul dintre acestea este Parlamentul, care are calitatea de „organ reprezentativ suprem". Președintele României întrunește, de asemenea, calitatea de organism reprezentativ prin intermediul căruia poporul își exprimă suveranitatea. 4

Analiza art. 61 alin. (1) din Constituție, coroborat cu art. 2 alin. (1) din aceeași Lege fundamentală, mai ridică o problemă interesantă, și anume, dacă în afara Parlamentului și a Președintelui Republicii mai există în sistemul autorităților publice și alte organisme care au competența să exercite suveranitatea națională? Înainte de a răspunde la această întrebare, precizăm că au vocația de organe reprezentative, în înțelesul art. 61 alin. (1) din Constituție, doar acele autorități publice elective cărora Constituția le conferă o competență la nivel național. Astfel, primarii și consiliile locale nu au dreptul să exercite suveranitatea națională, deoarece, fiind alese de segmente de populație, au o competență circumscrisă intereselor acestora. Deși sunt alese printr-un act de suveranitate națională, primarii și consiliile locale au o reprezentativitate circumscrisă la unitățile administrativ-teritoriale în care sunt constituite. 5

Revenind la întrebarea inițială, nu putem să nu recunoaștem dreptul Guvernului, al unor ministere, cum este cel al apărării sau al afacerilor externe, să promoveze, să acționeze în numele intereselor fundamentale ale națiunii române, să exercite chiar – în sfera lor de competență – atribuții de suveranitate națională. Aceasta nu înseamnă însă că autoritățile publice respective devin organe reprezentative în sensul art. 61 alin. (1) din Constituție, că sunt egale din punct de vedere al legitimității cu Parlamentul și cu Președintele României. În cazul lor, competența în sfera suveranității naționale este conjuncturală, circumscrisă la anumite acte, prevăzute expres în lege. Activitatea lor în această calitate depinde de voința politică și latitudinea Parlamentului. 6

În schimb, Parlamentul și Președintele Republicii sunt, prin vocație constituțională și legitimitate electorală, organe reprezentative la nivel național, chiar dacă, prin absurd, nu ar recurge la acte concrete de exercitare a suveranității. În ceea ce îl privește pe Președintele României, acesta reprezintă statul. Reprezentarea statului este forma de exercitare de către Președinte a suveranității naționale. Când face vizite de stat, când semnează tratate internaționale în numele României, când se întâlnește cu alegătorii, când dă interviuri, când vizitează localități calamitate ș.a.m.d., Președintele României reprezintă statul român. Acesta este motivul pentru care conduita sa trebuie să respecte regulile de etică și eleganță prezidențială impuse unui șef de stat. 7

Președintele României, fiind ales în toate circumscripțiile electorale, se bucură de o reprezentativitate națională, dar, potrivit art. 80 alin. (1) din Constituție, nu reprezintă poporul, ci statul român. Există, din acest punct de vedere, o inadvertență logică între art. 2 alin. (1) și art. 80 alin. (1) din Legea fundamentală. Dacă art. 2 alin. (1) induce ideea existenței mai multor organe (autorități) reprezentative prin care se exercită suveranitatea 8

naţională, art. 80 alin. (1) din Legea fundamentală, deşi surprinde esenţa reprezentativă a Preşedintelui republicii, egală din punct de vedere electoral cu cea a Parlamentului, o restrânge procedural la reprezentarea statului. Constituţia se limitează doar la consacrarea caracterului suveran al statului în art. 1 alin. (1) şi art. 152 alin. (1). Rezultă că suveranitatea are ca sursă unică tot art. 2 alin. (1) din Constituţie, dar este vorba de o suveranitate de atribuţii sau de procedură. Cum statul nu este altceva decât suma autorităţilor publice sau a organelor înzestrate direct sau indirect cu atribute ale suveranităţii naţionale, rezultă că suveranitatea acestora este o suveranitate de funcţii şi atribuţii. Acestea sunt legitime în măsura în care sunt exercitate în limitele impuse de Constituţie.

9 Raporturile reciproce între guvernaţi (titularul puterii politice) şi Guvernant (titularul puterii de stat) apar, pe de o parte, ca transfer de către cei guvernaţi a exerciţiului unora dintre prerogativele puterii politice şi în controlul înfăptuit de ei asupra „celor aflaţi la putere", iar, pe de altă parte, ca raporturi de putere concretizate în comandamente, ordine, instrucţiuni impuse de agenţi politici specializaţi (guvernanţi) membrilor colectivităţii, individual sau grupaţi pe criterii sociale, politice, profesionale şi economice.

10 Totodată, Guvernantul se angajează prin încheierea raporturilor de putere să recunoască şi să apere un set de drepturi în beneficiul celor guvernaţi. De altfel, Octavian Căpăţînă, membru al Adunării Constituante din 1991, a propus un amendament la teza privind caracterul reprezentativ al forului legislativ, în sensul că *„Parlamentul României este organul reprezentativ suprem al tuturor cetăţenilor români, unica autoritate legiuitoare a ţării şi este garantul libertăţilor şi drepturilor cetăţeneşti"*. Amendamentul a fost, însă, respins, deoarece nu a întrunit majoritatea de voturi necesară[1].

11 Cum activitatea statului este riguros specializată, puterile acestuia sunt repartizate unor organisme autonome şi separate unul faţă de celălalt în conformitate cu principiul separaţiei celor trei puteri în stat. Fiecăruia dintre aceste organisme îi revin fracţiuni specializate de prerogative.

12 Privit din această perspectivă, Parlamentul apare ca un instrument prin care poporul, deţinătorul suveran al puterii politice, îi învesteşte pe reprezentanţii săi aleşi să-i stabilească cadrul legislativ de reglementare a relaţiilor sociale şi să învestească în mod legitim Guvernul cu administrarea treburilor publice.

13 Acest mecanism complex, prin care poporul încredinţează vremelnic exerciţiul unora dintre prerogativele suveranităţii sale, are la bază condiţiile moderne de desfăşurare a vieţii sociale, în care poporul nu poate să se autoguverneze. De aceea, populaţia unei ţări îşi alege reprezentanţii reuniţi în Parlament, aceştia la rândul lor desemnează Guvernul, pe care îl controlează apoi, pe întreaga durată a mandatului lor parlamentar.

14 Prin noţiunea de popor român, utilizată în art. 61 alin. (1), urmează să înţelegem pe toţi cetăţenii români. În textul constituţional pe care îl comentăm, categoria de popor nu este definită prin trăsături etnice. De altfel, în dezbaterile Adunării Constituante, domnul deputat Mircea Ionescu-Quintus a propus un amendament la textul propus în Teze de către Comisia de redactare a proiectului de Constituţie, în sensul că *„Parlamentul este organul reprezentativ suprem al tuturor cetăţenilor români şi singura autoritate care exercită puterea legislativă a ţării"*[2].

---

[1] A se vedea Geneza Constituţiei României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 479.

[2] A se vedea Geneza Constituţiei României..., op. cit., p. 473.

§2. Parlamentul – organul reprezentativ suprem al poporului

Art. 61 alin. (1) prima teză din Constituție pune în valoare calitatea Parlamentului 15
României de a fi organul reprezentativ suprem al poporului român. Textul constituțional la care ne referim este o consecință directă a principiului constituțional al reprezentării. Nicio altă autoritate publică electivă sau neelectivă nu poate pretinde că reprezintă poporul. Înscrierea în Constituție a caracterului suprem al reprezentării semnifică poziția Parlamentului față de alte organisme reprezentative, care s-ar simți îndreptățite, având în vedere baza lor electorală directă sau indirectă, să pretindă că reprezintă întregul popor. Este vorba, în primul rând, de Președintele României, care este ales prin vot universal direct. Cât privește Guvernul, acesta este reprezentativ în măsura în care programul său și lista membrilor săi au fost acceptate de Parlament. Rezultă, astfel, că singurul reprezentant autentic al poporului este Parlamentul. De aceea, atributul său de „organ reprezentativ suprem", folosit în art. 61 alin. (1), ni se pare irelevant, reprezentativitatea Parlamentului fiind supremă prin esența sa. Se pune în mod firesc întrebarea în ce constă reprezentativitatea – la nivel suprem – asigurată de Parlament. Răspunsul este simplu: Parlamentul este menit să exprime voința politică a poporului în două mari și fundamentale direcții, și anume în materie de legiferare și în privința învestirii Guvernului și a controlului asupra modului în care acesta acționează în aplicarea programului său de guvernare acceptat de Parlament.

Deși, potrivit art. 61 alin. (1) din Constituție, este organul reprezentativ suprem al 16
poporului român, Parlamentul rămâne, în raport cu Adunarea Constituantă, o putere instituită exclusiv prin voința acesteia. Ca atare, exercitarea suveranității – cel puțin în ceea ce privește adoptarea Constituției – este rezervată Adunării Constituante, și nu Parlamentului ordinar. Desigur, competența Adunării Constituante este redusă în raport cu cea a Parlamentului, acesta întrunind toate funcțiile, competențele și atribuțiile ce-i sunt recunoscute prin Constituție, mai puțin pe aceea a adoptării Legii fundamentale. În schimb, Adunarea Constituantă are competența deplină și exclusivă de a adopta Constituția și, în subsidiar, de a adopta prin hotărâre orice decizie legată de exercitarea atribuției sale unice. Adunarea Constituantă nu ar putea, de pildă, să dezbată și să adopte un proiect de lege, să încuviințeze înființarea unei comisii de anchetă. Desigur, pentru a-și îndeplini rolul constituant, Adunarea respectivă se organizează pe plan intern în structuri politice (grupuri parlamentare, biroul permanent), își adoptă un regulament de funcționare[1)].

Parlamentul ordinar, ca putere instituită, deține și exercită o competență de atribuții, 17
enunțate formal în textul Constituției[2)].

În cadrul dezbaterilor parlamentare care au avut loc în Adunarea Constituantă pe 18
marginea caracterului reprezentativ al forului legislativ s-a susținut pe drept cuvânt că Parlamentul este mai reprezentativ decât alte organe reprezentative și, ca atare, este necesar ca în Constituție să se accentueze rolul preponderent al acestuia pentru a-i asigura locul

[1)] Decretul-lege nr. 92 din 14 martie 1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României a prevăzut în art. 80 că Adunarea Deputaților și Senatul, în ședință comună, se constituie de drept în Adunare Constituantă pentru adoptarea Constituției României. În alin. (2), același art. preciza că „până la intrarea în vigoare a Constituției României, Parlamentul își va desfășura activitatea ca adunare legiuitoare".

[2)] A se vedea *D. Chagnolland, J.-L. Quermonne*, Le gouvernement de la France sous la Ve République, Ed. Fayard, Paris, 1996, p. 411.

principal în cadrul tuturor celorlalte organe reprezentative[1]. În final, Adunarea Constituantă a optat pentru amendamentul propus de domnul deputat Mircea Ionescu-Quintus de a se completa textul propus de Comisia de redactare a proiectului de Constituție, reținându-se caracterul suprem al reprezentării asigurate de Parlament[2].

19 Competența legislativă a Parlamentului României se materializează în adoptarea legilor. Sfera actelor pe care le adoptă un Parlament este, însă, mult mai extinsă, cuprinzând, pe lângă legi și hotărâri, care pot fi normative și individuale, și diferite acte cu caracter esențialmente politic cum ar fi moțiuni, apeluri, declarații ș.a. Domeniile reglementate de aceste acte sunt extrem de vaste, cuprinzând aspecte ale vieții politice, circuitului civil, apărarea unor valori sociale, diplomație parlamentară ș.a.m.d.

20 Există o legătură cauzală între art. 61 și art. 2 alin. (1) din Constituție potrivit căreia suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum. Textul constituțional cuprins în art. 2 din Constituție circumstanțiază locul și legitimitatea Parlamentului României, în ansamblul sistemului politic. Privit din această perspectivă, Parlamentul nu este un corp autonom, care se poate opune poporului, care ar putea nesocoti voința și interesele generale ale acestuia. Parlamentul conduce/guvernează, dar el nu deține suveranitatea națională, aceasta fiind perpetuu de resortul poporului. Parlamentul există pentru că poporul dorește aceasta. De aceea, legea trebuie să servească interesele cetățeanului, să-i apere viața, proprietatea, să-i garanteze demnitatea umană și socială. Cu alte cuvinte, Parlamentul exercită o funcție socială încredințată și controlată de mandantul său – națiunea.

21 În calitatea sa de reprezentant suprem al poporului român, Parlamentul intră în raporturi instituționale, reglementate de Constituție sau chiar direct de forul legislativ, cu alte autorități publice, cum ar fi Președintele României, Guvernul, ministerele, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Avocatul Poporului ș.a.

22 Coroborarea art. 61 alin. (1) cu art. 2 alin. (1) din Constituție pune în evidență, în plus, ideea de legitimitate a Parlamentului. Acesta este legitim, în măsura în care deputații și senatorii sunt aleși prin competiție electorală liberă, periodică și corectă. Numai sub această triplă condiționare Parlamentul va fi considerat organul reprezentativ suprem al poporului român.

23 O problemă asupra căreia merită să se reflecteze, cel puțin din punct de vedere al teoriei politice, este raportul între caracterul reprezentativ al Parlamentului și legitimitatea acestuia și, pe un plan mai larg, legitimitatea partidelor politice parlamentare, a căror cotă de încredere poate să scadă dramatic pe parcursul unei legislaturi. Din punct de vedere al analizei sociologice, este justificată, cel puțin retoric, întrebarea cât de reprezentativ mai poate fi considerat un Parlament, în care partidul sau alianța care formează majoritatea, scade dramatic în sondajele de opinie. Potrivit anchetelor sociologice realizate, încrederea cetățenilor în instituția Parlamentului oscilează între 15-20%. Scăderea încrederii populației în forul reprezentativ suprem nu poate să nu-i afecteze acestuia caracterul reprezentativ. Iată de ce se poate vorbi de reprezentativitatea Parlamentului, din punct de vedere formal, al enunțului constituțional din art. 61 alin. (1) al Legii fundamentale, dar și din punct

[1] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 673.
[2] Idem, p. 674.

de vedere al percepției cetățenilor privind modul în care acesta își realizează funcțiile constituționale pe care i le-a prescris Națiunea în textul Constituției.

Teoretic, Parlamentul este reprezentativ prin esență, iar reprezentativitatea sa nu este afectată de scăderea popularității/legitimității unor partide parlamentare. Paradoxal, se poate ajunge la situația în care, conjunctural, Parlamentul pierde încrederea electoratului, dar continuă să susțină că reprezintă poporul. Este un raport direct între caracterul reprezentativ al Parlamentului și încrederea de care acesta se bucură din partea corpului electoral. De altfel, de gradul de încredere de care se bucură forul legislativ din partea cetățenilor pe care îi reprezintă, depinde și legitimitatea acestuia. Așadar, un Parlament, deși își păstrează formal calitatea sa de reprezentant al Națiunii, este mai mult sau mai puțin legitim, în funcție de încrederea pe care i-o acordă cetățenii. 24

Atunci când se vorbește de caracterul reprezentativ al Parlamentului, se are în vedere că reprezentativitatea sa se extinde în mod egal la fiecare parlamentar în parte. Reprezentativitatea acestora are aceeași natură și nu depinde de raportul aritmetic între numărul de mandate deținute de majoritatea parlamentară și de opoziție. Dacă s-ar înțelege altfel, ar însemna că reprezentativă – în sensul art. 61 alin. (1) din Constituție – ar fi doar majoritatea parlamentară, în timp ce opoziția, care are dreptul și rolul de a critica programul majorității, ar trebui să fie percepută, teoretic, ca adversară a intereselor generale, reprezentate și înfăptuite exclusiv prin efortul decisiv al majorității. 25

Extinderea caracterului reprezentativ al Parlamentului a constituit și constituie, și în prezent, o problemă care preocupă deopotrivă pe teoreticieni și clasa politică, precum și pe cetățeni. De la votul cenzitar, la votul universal, recunoscut tuturor, fără distincții de avere, clasă socială, profesiune ș.a., Parlamentul a devenit, ca tendință, mai reprezentativ. Acesta este și sensul conceptului de reprezentativitate la care se face referire în art. 61 alin. (1) din Constituție. Pe un alt plan, dar derivat din primul, expus deja, caracterul reprezentativ al Parlamentului relevă voința și capacitatea acestuia de a exprima cât mai fidel interesele, cerințele sociale și voința corpului electoral și, pe un plan mai general, ale tuturor cetățenilor. În legătură cu acest din urmă aspect, avem în vedere conceptul de reprezentativitate ca proces dinamic și funcțional, legat de capacitatea și voința Parlamentului, ca instituție politică, de a lucra cu adevărat în interesul populației. Din această perspectivă, Parlamentul este perceput ca fiind reprezentativ, în măsura în care se manifestă ca exponent fidel al intereselor fundamentale ale națiunii. În caz contrar, forul legislativ se alienează de cei pe care ar trebui să-i reprezinte. 26

În condițiile și în măsura în care parlamentarii își datorează mandatul sprijinului financiar primit de partid din partea clientelei politice, caracterul reprezentativ al Parlamentului, enunțat de art. 61 alin. (1) din Constituție, se reduce la relațiile interesate între finanțatorii campaniilor electorale și autoritățile publice care le pot returna, sub forme legale, sprijinul financiar acordat partidului care a câștigat alegerile parlamentare. 27

Cum Parlamentul este configurat politic, se poate vorbi de grade diferite de încredere/legitimitate de care se bucură grupurile parlamentare. Caracterul reprezentativ al Parlamentului rămâne doar o formulare constituțională dacă nu este completat cu un grad ridicat de încredere din partea națiunii. 28

Atunci când vorbim de reprezentativitatea Parlamentului nu avem în vedere și reprezentativitatea structurilor sale și, îndeosebi, a grupurilor parlamentare, deși ponderea numerică a fiecăruia dintre ele exprimă numărul de mandate obținute de către membrii 29

acestora. Pe parcursul derulării unei legislaturi, partidele reprezentate în Parlament şi grupurile parlamentare înregistrează cote diferite de încredere din partea cetăţenilor. Este posibil chiar ca un grup parlamentar să-şi piardă încrederea sub pragul de admitere în Parlament. De aceea, grupurile parlamentare nu sunt reprezentative în sensul art. 61 alin. (1) din Constituţie.

§3. Parlamentul – unica autoritate legiuitoare a ţării

30 Teza a III-a a alin. (1) al art. 61 din Constituţie face referire la statutul şi rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a ţării. Este firesc ca Parlamentul să deţină această calitate, întrucât numai el este reprezentantul suprem al poporului. Numai în Parlament poporul are încredere legislativă, întrucât deputaţii şi senatorii au fost desemnaţi direct de către corpul electoral pentru a exercita în numele poporului o funcţie legislativă, înţeleasă ca aptitudine sau împuternicire acordată Parlamentului prin Constituţie de a vota legi. În acest sens, teza a II-a a alin. (1) al art. 61 din Constituţie prevede că Parlamentul este „unica autoritate legiuitoare a ţării". De fapt, Parlamentul este îndrituit să legifereze în numele poporului, pentru popor şi sub **controlul poporului**, ca organ reprezentativ suprem al poporului român.

31 Cum Parlamentul nu adoptă numai legi, ci şi moţiuni, hotărâri, precum şi diferite acte politice, funcţia legislativă se circumscrie exclusiv la votarea legilor, adoptarea celorlalte acte făcând obiectul altor funcţii ale acestuia.

32 Competenţa legislativă a Parlamentului trebuie înţeleasă ca drept conferit de Constituţie de a adopta dispoziţii juridice normative având caracter primar. Aceste dispoziţii legale au o forţă juridică superioară faţă de cea a actelor normative emise de Guvern în virtutea puterii sale de reglementare. Este adevărat că şi Guvernul poate să adopte norme cu putere de lege dacă este abilitat de Parlament sau dacă îşi exercită dreptul constituţional reglementat în art. 115 din Constituţie.

33 Caracterul Parlamentului de reprezentant suprem al poporului român şi calitatea acestuia de unică autoritate legiuitoare a ţării sunt, în practică, excesiv diminuate de abilitarea constituţională a Guvernului de a adopta ordonanţe de urgenţă şi de a beneficia de aprobarea dată de Parlament pentru a adopta ordonanţe simple. Prin această abilitare constituţională şi legală, Parlamentul rămâne doar formal unica autoritate legiuitoare a ţării. Guvernul capătă, astfel, dreptul de a modifica, completa şi abroga legi adoptate de Parlament, inclusiv legi prin care s-au aprobat sau modificat ordonanţe guvernamentale. Practic, Guvernul deţine o reală putere legislativă, ceea ce contravine principiului constituţional al separaţiei puterilor în stat. O soluţie alternativă la această putere discreţionară a Guvernului ar fi abrogarea dispoziţiilor constituţionale referitoare la abilitarea Guvernului de a adopta ordonanţe de urgenţă, întărirea rolului legislativ al Parlamentului şi mărirea duratei sesiunilor parlamentare.

34 Deşi Constituţia conferă Parlamentului calitatea exclusivă şi unică de autoritate legiuitoare, acesta colaborează direct cu puterea executivă şi chiar cu cetăţenii în exercitarea funcţiei respective. Modalităţile concrete de colaborare vizează iniţiativa legislativă a Guvernului, inclusiv iniţiativa revizuirii Constituţiei, dreptul Guvernului de a prezenta amendamente motivate în scris, care se transmit Biroului permanent al fiecărei Camere legislative înainte de dezbaterea proiectului sau a propunerii legislative în plen, dreptul de

veto al Președintelui României, promulgarea legilor adoptate de Camere și referendumul. Totodată, în cazurile expres prevăzute de Constituție, Parlamentul poate abilita Guvernul să adopte ordonanțe care cuprind norme cu putere de lege ordinară.

În principiu, Legiuitorul Constituant nu a rezervat Parlamentului un domeniu anume 35
al legii, singura precizare în legătură cu sfera de cuprindere a acesteia fiind art. 73 alin. (1) din Constituție care stabilește cele trei categorii de legi ce pot fi adoptate de Parlament: legi constituționale, legi organice și legi ordinare. Practic, orice relații sociale pot fi reglementate prin lege dacă există voință politică în acest sens. În ceea ce privește Guvernul, Constituția face o delimitare între legea organică și ordonanță, dar asimilează legii, din punctul de vedere al forței sale juridice, ordonanțele, cu condiția ca acestea să fie aprobate de Parlament, dacă legea de abilitare o cere. De asemenea, se rezervă un domeniu de reglementare pentru hotărârile Guvernului în art. 108 alin. (2) din Constituție, care prevede că hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor. Din acest punct de vedere, se impune o precizare: întotdeauna, Guvernul va ține să reglementeze, în baza legii, relațiile sociale care se formează în domeniul executării legii respective. Nimic nu va împiedica, însă, Parlamentul să reglementeze și aceste relații, votând o lege cu foarte multe detalii legate de executarea ei, îngustând astfel sfera de intervenție a Executivului. Cu toate acestea, există, totuși, o cutumă respectată atât de Parlament, cât de Guvern ca anumite materii să fie reglementate prin actele Executivului.

Sunt, însă, anumite domenii ale vieții sociale care pot fi reglementate numai prin 36
lege. Constituția face referire expresă la ele. Astfel, de pildă, cuantumul indemnizației parlamentare și celelalte drepturi ale deputaților și senatorilor se stabilesc prin lege [art. 73 alin. (3) lit. c)], incompatibilitățile calității de membru al Guvernului – în afara celor prevăzute de Constituție – se stabilesc prin lege organică [art. 105 alin. (2)], responsabilitatea ministerială se reglementează prin lege [art. 109 alin. (3)], înființarea autorităților administrative autonome se poate realiza numai prin lege organică [art. 117 alin. (3)] etc.

Tezele proiectului de Constituție au prevăzut pentru primul capitol al Titlului III al 37
Legii fundamentale, consacrat în întregime autorităților publice, că pot fi reglementate numai prin lege:

- drepturile și îndatoririle cetățenilor și garanțiile acestora;
- statutul Avocatului Poporului;
- sistemul electoral;
- modul de organizare și de desfășurare a referendumului;
- organizarea și funcționarea Consiliului Constituțional;
- organizarea Guvernului, a organelor centrale și a celor locale ale administrației de stat;
- organizarea și funcționarea partidelor politice;
- organizarea forțelor armate și a apărării naționale;
- organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării;
- regimul juridic al stării de asediu și al celei de urgență;
- infracțiunile și regulile de procedură penală, precum și regimul executării pedepselor;
- acordarea amnistiei;
- înființarea, organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești;
- organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii;
- organizarea și funcționarea Ministerului Public;
- dobândirea și pierderea cetățeniei române;

- statutul și capacitatea persoanelor fizice și a celor juridice;
- sistemul general al impozitelor și taxelor;
- emisiunea de monedă;
- organizarea și funcționarea Curții de Conturi;
- regimul proprietății, al celorlalte drepturi reale, al moștenirii, al obligațiilor civile și al celor comerciale, al raporturilor de familie, precum și regulile de procedură civilă;
- regulile generale privind raporturile de muncă, sindicatele și securitatea socială;
- regulile generale ale organizării învățământului;
- organizarea administrativă a teritoriului și autonomia locală;
- statutul funcționarilor publici, contenciosul administrativ și regulile generale de procedură administrativă;
- stabilirea limitelor mării teritoriale și a zonei economice exclusive.

38 În concepția legislativă expusă în Tezele proiectului de Constituție era exclusă intervenția normativă a Guvernului în domeniile enunțate. În schimb, Parlamentul putea reglementa prin lege în orice alte domenii ale vieții sociale, altele decât cele prezentate.

39 Constituția a prevăzut indirect o interdicție de legiferare, limitând, în acest fel, puterea legislativă a Parlamentului atunci când este învestit cu putere constituantă derivată. Menționăm, în acest sens, dispozițiile art. 152 alin. (1) din Constituție, care interzic expres revizuirea unor texte ale Constituției. Este vorba de acele texte privind caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului, forma de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială. La această interdicție se mai adaugă una: potrivit art. 152 alin. (2) din Constituție, Parlamentul nu poate să revizuiască vreun text constituțional care ar avea ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora. De asemenea, Constituția interzice prin art. 152 alin. (3) revizuirea acesteia pe durata stării de asediu sau a stării de urgență și în timp de război.

40 O discuție specială se impune în legătură cu intervenția Parlamentului pentru a revizui dispozițiile constituționale privind independența justiției. Constituția se referă expres la independența justiției în trei texte. Astfel, art. 124 alin. (3) din Constituție prevede că „Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii". Potrivit unui alt text al Constituției, [art. 133 alin. (1)], „Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției". La acest ultim text poate fi conexat art. 134 alin. (4) din Constituție, privind rolul Consiliului Superior al Magistraturii de garant al independenței justiției. Cele trei texte constituționale comportă o precizare referitoare la interpretarea lor. Într-o interpretare restrictivă, Parlamentul nu are dreptul să revizuiască formal textele menționate.

41 În ceea ce ne privește, susținem extinderea interpretării textului constituțional în sensul că Parlamentului îi este interzis să adopte o lege care ar revizui implicit dispozițiile constituționale referitoare la independența justiției, indiferent care ar fi autoritatea publică căreia i-ar reveni atribuția de a realiza actul de justiție. Același raționament teoretic ar urma să se aplice în privința pluralismului politic și drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor. Dacă Parlamentul ar adopta o lege specială sau ar aproba o ordonanță a Guvernului prin care s-ar aduce atingere principiului independenței justiției, am fi în situația unei revizuiri implicite a Constituției, care ar contraveni art. 152 alin. (2) din textul acesteia. Într-o asemenea ipoteză, Curtea Constituțională ar fi competentă să se pronunțe în cazul în care ar fi sesizată asupra constituționalității textului respectiv. Importanța

particulară a dispozițiilor invocate de art. 152 alin. (2) din Constituție ar justifica, după părerea noastră, competența Curții Constituționale de a se sesiza din oficiu asupra legilor prin care s-ar revizui implicit texte din Constituție.

§4. Structura bicamerală a Parlamentului

Tradiția forului reprezentativ în istoria constituțională a poporului român fixează o Adunare unicamerală. Ideea celei de-a doua Camere a fost introdusă în secolul al XIX-lea prin Regulamentele Organice, aceasta având, însă, un unic rol: alegerea Domnitorului[1]. Potrivit Regulamentelor Organice, cele două Adunări Obștești din Moldova și Țara Românească aveau caracter unicameral. 42

Sistemul unicameral s-a păstrat sub regimul Convenției de la Paris din 1858, până când domnitorul Alexandru Ioan Cuza impune prin plebiscit Statutul Dezvoltator al Convenției. Statutul prevedea organizarea bicamerală a Parlamentului[2]. 43

Analiza dispozițiilor constituționale referitoare la raporturile existente între Adunările legislative, cuprinse în Statutul Dezvoltator al Convenției de la Paris, adoptat prin plebiscit în 1864, precum și în Constituțiile din 1866 și 1923, relevă că Senatului i-au revenit atribuții mai reduse față de cele recunoscute Camerei inferioare. Astfel, în materie bugetară, puterea Adunării elective, respectiv, a Adunării Deputaților, în regimul constituțional instituit de Constituțiile din 1866 și 1923, o depășea pe cea a Senatului. Egalitatea deplină a celor două Adunări în materie legislativă a fost stabilită prin Constituția din 1938. Guvernul avea dreptul să transmită proiecte de lege oricărei Adunări[3]. 44

Bicameralismul a fost preluat și de cele trei Constituții monarhice. În 1946, prin Decretul nr. 2218 privind exercitarea puterii legislative din 15 iulie 1946, a cărui constituționalitate este contestată, s-a renunțat la bicameralism în favoarea unicameralismului. Art. 1 din acest act normativ prevedea că Reprezentanța națională se organizează într-un singur corp: Adunarea Deputaților. Acest model de organizare a fost transpus și în constituțiile socialiste din 1948, 1952 și 1965. 45

În 1990, s-a revenit la organizarea bicamerală a Parlamentului, soluție preluată și de Constituanta din 1991. Revenirea la sistemul bicameral a fost, din punct de vedere psihologic, reacția firească de respingere a modelului socialist (marxist) de organizare a puterii legislative într-un organism unicameral, iar din punct de vedere politic, rezultatul revenirii în viața politică a țării a unor partide legate istoric de un Parlament bicameral. 46

Procesul de instituire a sistemului bicameral în structurarea Parlamentului a cuprins mai multe faze procedurale, care merită să fie prezentate într-un astfel de comentariu. Astfel, pentru început, Decretul-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României a impus diferențieri în ceea ce privește modul de atribuire a mandatelor de deputat, respectiv de senator. În plus, regulamentele celor două Adunări legislative alese 47

---

[1] Art. 1 din Regulamentul Organic al Valahiei adoptat în 1831 prevedea constituirea unei Adunări Obștești Extraordinare formate din 190 de membri având competența de a alege pe Domnitorul Țării.

[2] Potrivit Statutului, puterea legiuitoare se exercita colectiv de Domnitor, Adunarea ponderatrice (Senat) și Adunarea electivă.

[3] A se vedea *P. Negulescu*, Principiile fundamentale ale Constituțiunii din 27 Februarie 1938, Ed. Atelierele Zaneț Corlățeanu, București, 1939, p. 164-165.

în 1990 au cuprins dispoziții de natură constituțională, prin care s-a instituit răspunderea politică a Guvernului față de Adunarea Deputaților. Rezulta, astfel, un bicameralism diferențiat, impus, însă, printr-o hotărâre parlamentară – act juridic inferior legii.

48 În tezele proiectului de Constituție s-a prevăzut că membrii Adunării Deputaților se aleg prin vot universal, direct, secret și liber exprimat, iar senatorii, prin sufragiu indirect, de către consiliile colectivităților locale. În privința desemnării senatorilor, tezele proiectului de Constituție au propus două variante de instituire a unui bicameralism diferențiat. În prima variantă s-a prevăzut că Senatul se compune din senatori aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, prin scrutin uninominal. În a doua variantă, Senatul urma să fie compus din senatori aleși prin sufragiu indirect de către consiliile colectivităților locale, precum și din senatori de drept.

49 Totodată, în teze s-a precizat și o competență diferențiată pentru fiecare Adunare legislativă. Astfel, Adunarea Deputaților urma să aibă ca atribuții proprii:

a) adoptarea bugetului și a contului de încheiere a exercițiului bugetar;

b) aprobarea componenței și a programului Guvernului, la propunerea primului-ministru, prin acordarea votului de încredere;

c) adoptarea moțiunii de cenzură;

d) ascultarea raportului anual al Curții de Conturi;

e) stabilirea comisiilor permanente sau temporare și fixarea organizării și funcționării acestora, constituirea comisiilor speciale de anchetă;

f) numirea a trei membri în Consiliul Constituțional;

g) numirea deputaților care fac parte din Consiliul Superior al Magistraturii.

50 La rândul său, Senatului îi reveneau următoarele atribuții proprii:

a) ratificarea și denunțarea tratatelor internaționale care nu implică modificarea legilor;

b) numirea Avocaților Poporului și controlarea activității acestora;

c) numirea, la propunerea Președintelui României, a directorului Serviciului Român de Informații și controlarea activității acestui serviciu;

d) stabilirea comisiilor permanente sau temporare și fixarea organizării și funcționării acestora; constituirea comisiilor speciale de anchetă;

e) numirea a trei membri în Consiliul Constituțional;

f) numirea senatorilor care fac parte din Consiliul Superior al Magistraturii.

51 Potrivit tezelor, reveneau Parlamentului, instituit în corp legiuitor, alte atribuții de însemnătate deosebită. Potrivit aceloraşi teze, depozitarul inițiativei legislative era Adunarea Deputaților.

52 Proiectul de Constituție întocmit de Comisia specială învestită cu această misiune, a prevăzut că membrii celor două Camere urmau să fie aleși, fără distincție, prin vot universal, direct, secret și liber exprimat, potrivit legii electorale. Prin acest proiect, Camera Deputaților și Senatul au căpătat reprezentativitate și legitimitate identice și, ca atare, aceeași putere. Soluția proiectului de Constituție a fost îmbunătățită de Adunarea Constituantă, care a optat, astfel, pentru un bicameralism perfect.

53 Bicameralismul perfect al Parlamentului rezultă și din art. 89 din Constituție, potrivit căruia Președintele Republicii poate dizolva ambele Camere ale Parlamentului, decizia șefului statului neputând să se refere doar la o singură Cameră legislativă.

54 Observatorul și analistul pragmatic al vieții parlamentare nu poate să nu constate astăzi, după aproape trei decenii de bicameralism, că modelul unicameral era mai avantajos,

cel puțin sub aspectul accelerării procesului legislativ. Ideea de „cameră-replică" în organizarea Parlamentului pe două niveluri trebuie raportată la dinamismul vieții sociale și, mai ales, la dinamica schimbărilor într-o societate aflată în tranziție, deci instabilă din punct de vedere al intereselor sociale și al forțelor politice susținătoare ale acestora. Critica, din acest punct de vedere, a bicameralismului nu a întârziat să apară. Cum era de așteptat, critica nu a provenit din partea juriștilor, ci din partea politologilor, interesați nu numai de aspectul instituțional al puterii, ci și de manifestarea ei în decizii politice, cu alte cuvinte, de eficiența puterii. În literatura politologică s-a remarcat că bicameralismul ar fi putut fi util, dar nu sub forma a două Camere paralele, care dublează parazitar activitatea celeilalte, frânând procesul legislativ, care trebuie să fie operativ și flexibil, ci sub forma unei Camere care să corecteze viciile de fond ale simplei reprezentări teritoriale printr-o reprezentare funcțională. Criticile ulterioare ale bicameralismului au aparținut juriștilor, îndeosebi în contextul revizuirii constituționale din 2003.

Bicameralismul are la origine trei factori, fiecare stat putând opta, după împrejurări, pentru unul dintre aceștia. Cei trei factori care au determinat apariția bicameralismului sunt: 55

a) stratificarea socială, fiecare clasă socială dorind să fie reprezentată în parlament;

b) existența statelor federale;

c) reprezentarea intereselor socio-profesionale (bicameralismul corporativ).

În favoarea bicameralismului pot fi aduse câteva argumente principale: 56

a) dubla examinare a unui proiect de lege în cele două Camere legislative poate contribui la îmbunătățirea lui;

b) prin existența a două Camere parlamentare se împiedică tendința ipotetică a concentrării puterii legislative de către o singură Cameră;

c) în cazul în care, în unele țări, membrii Senatului sunt aleși prin vot indirect, exprimat de reprezentanți ai colectivităților locale, aceștia sunt legați mai mult de interesele colectivităților locale și contribuie la susținerea lor în Parlament. Acest sistem a fost inițial stabilit în S.U.A. Din 1913 în S.U.A., senatorii sunt aleși prin vot direct;

d) datorită faptului că senatorii sunt mai în vârstă decât deputații, se consideră că au o mai mare „înțelepciune" politică și o experiență de viață mai bogată.

Sistemul bicameral are și dezavantaje (eforturi financiare sporite; prelungirea procesului legislativ). În doctrina de specialitate se afirmă că bicameralismul a intrat într-un con de umbră, nemaifiind agreat în statele unitare pentru avantajele sale, deși unele dintre acestea l-au păstrat, din diferite rațiuni. În Italia se practică un bicameralism egalitar, ambele Camere (Camera Deputaților și Senatul) fiind alese prin sufragiu universal direct, având, în consecință, atribuții cvasiidentice. În Spania, deși există diferențe în ceea ce privește sistemele de recrutare a deputaților și senatorilor (Congresul Deputaților este ales prin sufragiu direct, iar Senatul prin combinarea sufragiului direct la nivelul regiunilor pentru majoritatea mandatelor, cu alegerea de către Adunările legislative a comunităților autonome a restului de mandate), cele două Camere au prerogative analoge. 57

Într-un stat unitar, bicameralismul se justifică în măsura în care Camerele au roluri și funcții diferite. Dacă se dorește o asemenea diferențiere a competențelor se va găsi un sistem de recrutare care să ofere fiecărei Camere o legitimitate particulară circumscrisă exercitării rolului și funcțiilor preconizate. 58

Dacă cele două Camere au legitimități identice, atunci în mod obligatoriu vor avea puteri și roluri identice. Dar în această situație bicameralismul nu se mai justifică, de 59

vreme ce Adunările fac acelaşi lucru. Cel mult, se poate vorbi de îmbunătăţirea proiectului de lege care va fi dezbătut după aceeaşi procedură în ambele Camere. Principiul constituţional al bicameralismului impune ca dispoziţiile cuprinse în legea adoptată de Parlament să fie examinate în mod obligatoriu de ambele Camere legislative.

60 Astfel, o lege care a fost adoptată, de pildă, de Camera Deputaţilor în calitate de Cameră decizională, fără ca dispoziţiile cuprinse în aceasta să fi fost examinate şi aprobate de Senat, este contrară prevederilor constituţionale referitoare la iniţiativa legislativă şi la sesizarea Camerelor, cuprinse în art. 74 alin. (1), respectiv, în art. 75 din Constituţie[1].

61 În statele federale, Parlamentul este obligatoriu compus din două corpuri legislative. Prima Cameră cuprinde reprezentanţii naţiunii; a doua Cameră este formată din reprezentanţii statelor ce formează federaţia. În ceea ce priveşte această din urmă Cameră, este esenţial ca între state să primeze principiul egalităţii: fiecare stat este reprezentat de un număr egal de reprezentanţi cu cel al altor state federate. De pildă, toate statele americane componente ale Uniunii, cu excepţia statului Nebraska, dispun de două locuri de senatori. În schimb, în Canada, numărul reprezentanţilor diferă de la 4 la 24, potrivit mărimii populaţiei fiecărui stat. O situaţie similară este şi în Bundesrat-ul german.

62 În ceea ce priveşte compoziţia Senatului, în unele sisteme constituţionale se consideră că în a doua Cameră sunt reprezentate interese economice şi sociale ale unor comunităţi sau forţe economice. În această concepţie, senatorii încetează de a mai fi politicieni, ei reflectând diferite tendinţe cu caracter economic, financiar, sindical de la nivel local şi social ale comunităţilor care i-au ales. Uneori, pot să apară conflicte foarte grave între interesele naţionale şi cele locale, senatorii fiind nevoiţi să opteze pentru unele în defavoarea altora.

63 Modelul teoretic al bicameralismului constă în îmbinarea a două planuri perfect echilibrate şi compatibile sub aspect democratic: alegerea unei Camere superioare, eventual cu o componenţă numeric micşorată, reprezentând interese teritoriale, locale. Un asemenea model de bicameralism – asemănător actualului sistem parlamentar francez – ar fi fost mai funcţional pentru sistemul politic românesc şi ar fi permis derularea unui proces legislativ mai alert şi reprezentarea cu mai mult succes în Parlament a problematicii specifice colectivităţilor teritoriale, atât din punct de vedere legislativ, cât şi din punct de vedere al raporturilor între cei aleşi şi circumscripţiile electorale.

64 Evident, nimic nu împiedică în viitor ca, printr-o lege constituţională, să se modifice actualul sistem al organizării Parlamentului României, fie prin revenirea la tradiţia istorică unicamerală apreciată de omul politic Mircea Djuvara, fie prin schimbarea sistemului de recrutare a senatorilor şi prin unele modificări aduse prerogativelor constituţionale ale Camerei superioare.

65 În anul 2003, Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituţiei României a adus o serie de modificări în textul Constituţiei adoptate în 1991, menite să instituie un bicameralism diferenţiat, sub aspectul competenţei legislative speciale atribuite distinct Camerei Deputaţilor şi Senatului[2]. Experienţa acumulată din 2003 în materie de procedură legislativă, îndeosebi în domeniul aprobării ordonanţelor de urgenţă ale Guvernului, indică, însă, că soluţia adoptată în procesul de revizuire a Constituţiei, sub aspectul bicameralismului, este departe de a asigura funcţionalitatea legislativă a Parlamentului.

---

[1] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 421/2007 (M.Of. nr. 367 din 30 mai 2007).

[2] A se vedea, pe larg, *infra* comentariul art. 75 din Constituţie.

Parlamentul României este alcătuit din Camera Deputaţilor şi Senat, ambele Camere 66
având acelaşi grad de reprezentativitate, întrucât deputaţii şi senatorii sunt aleşi la nivel naţional şi prin acelaşi tip de scrutin. Cu alte cuvinte, puterile legislative şi de control parlamentar ale Camerei Deputaţilor şi Senatului sunt identice, în ciuda unor deosebiri instituţionale, în ceea ce priveşte iniţiativa legislativă şi competenţa decizională în materie de votare a legilor, introduse în textul Constituţiei prin Legea de revizuire a acesteia, adoptată în 2003.

Art. 62. Alegerea Camerelor

(1) Camera Deputaţilor şi Senatul sunt alese prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, potrivit legii electorale.

(2) Organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale, care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament, au dreptul la câte un loc de deputat, în condiţiile legii electorale. Cetăţenii unei minorităţi naţionale pot fi reprezentaţi numai de o singură organizaţie.

(3) Numărul deputaţilor şi al senatorilor se stabileşte prin legea electorală, în raport cu populaţia ţării.

Lucrări de referinţă: *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 137-141; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. Tănăsescu*, Constituţia României revizuită. Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 121-122; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 174-176; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 20; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 695-699; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 100-114; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 301-303; *I. Vida*, Comentariul art. 62 din Constituţie, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 603-613.

Studii de specialitate: *C. Ionescu*, Privire generală asupra statutului constituţional şi legal al minorităţilor naţionale în România în perioada modernă şi contemporană, în Revista de Drept Public nr. 1/2010; *T. Toader, M. Safta*, Repere legislative şi jurisprudenţiale privind votul prin corespondenţă, în Revista de Drept Constituţional nr. 1/2015; *V. Vedinaş*, Câteva consideraţii cu privire la Proiectul Legii de revizuire a Constituţiei României, în Revista de Drept Public nr. 3/2013.

Corelaţii legislative: Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului şi a Camerei Deputaţilor, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente (M.Of. nr. 553 din 24 iulie 2015); Legea nr. 288/2015 privind votul prin corespondenţă, precum şi modificarea şi completarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului şi a Camerei Deputaţilor, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente (M.Of. nr. 866 din 19 noiembrie 2015); O.U.G. nr. 47/2016 privind unele măsuri pentru buna organizare şi desfăşurare a alegerilor pentru Senat şi Camera Deputaţilor din anul 2016 şi pentru modificarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului şi a Camerei Deputaţilor, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente şi a Legii nr. 288/2015 privind votul prin corespondenţă, precum şi modificarea şi completarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului şi a Camerei Deputaţilor, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente (M.Of. nr. 685 din 5 septembrie 2016); H.G. nr. 634/2016 privind stabilirea datei alegerilor pentru Senat şi Camera Deputaţilor din anul 2016 (M.Of. nr. 691 din 6 septembrie 2016).

Comentariu

Sumar

§1. Caracteristicile generale ale dreptului de vot 700
§2. Reprezentarea minorităţilor naţionale 701
§3. Componenţa numerică a Camerei Deputaţilor şi Senatului 704

§1. Caracteristicile generale ale dreptului de vot

1 Camera Deputaţilor şi Senatul sunt alese pentru un mandat de 4 ani prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. Aşa cum rezultă din art. 62 alin. (1) din Constituţie, dreptul de vot are următoarele caractere:

a) este universal: caracterul universal înseamnă că toţi cetăţenii români care îndeplinesc anumite condiţii prevăzute expres de Constituţie au dreptul să voteze. Condiţiile constituţionale pentru exercitarea dreptului de vot sunt: majoratul politic (alegătorul să aibă împlinită vârsta de 18 ani); capacitatea de exerciţiu deplină, altfel spus, nu au drept de vot debilii sau alienaţii mintali puşi sub interdicţie prin hotărâre judecătorească definitivă; demnitatea civică (nu au drept la vot persoanele condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale);

b) egalitatea: principiul egalităţii votului reflectă egalitatea în drepturi a cetăţenilor români, înscrisă în art. 4 şi art. 16 din Constituţie. Egalitatea votului presupune, pe de-o parte, că fiecare alegător are dreptul la un singur vot pentru alegerea unui deputat şi, respectiv, senator, iar, pe de altă parte, că votul fiecărui cetăţean valorează tot atât cât valorează votul altui cetăţean. Egalitatea de valoare a votului generează două consecinţe: pe de o parte, numărul de mandate pentru fiecare Cameră legislativă se stabileşte în funcţie de numărul locuitorilor fiecărei circumscripţii electorale, pe de altă parte, egalitatea de şanse ale fiecărui candidat;

c) caracterul liber al votului: acest caracter arată că exercitarea dreptului de vot este o facultate, o posibilitate, şi nu o obligaţie juridică sancţionată pentru neîndeplinire[1]. Cu alte cuvinte, legea nu obligă pe alegător să voteze şi nu sancţionează pasivitatea electorală a acestuia;

d) caracterul direct al votului: acest caracter presupune exercitarea dreptului de vot numai de către titularul acestuia. Decurge, pe cale de consecinţă, că nu este permis votul prin reprezentant, indiferent dacă reprezentantul ar avea o procură sau ar fi rudă apropiată sau soţ/soţie al alegătorului respectiv. Legea electorală (Legea nr. 208/2015) prevede în art. 3 alin. (2) că exercitarea votului în numele altui alegător este interzisă; Legea nr. 288/2015 permite votul prin corespondenţă la alegerile pentru Camera Deputaţilor şi Senat. Alegătorii care pot vota prin corespondenţă sunt cetăţenii români cu drept de vot având domiciliul sau reşedinţa în străinătate.

e) caracterul secret: datorită acestui caracter, alegătorul nu poate fi obligat de către o persoană fizică, autoritate publică sau institut de sondare a opiniei publice ori de organizaţii media ori de către oricare organizaţie socială să dezvăluie în favoarea cărui candidat sau partid a votat. Încălcarea secretului votului prin violarea acestuia de către o altă persoană constituie infracţiune.

[1] Art. 3 alin. (4) din Legea nr. 208/2015 prevede că participarea cetăţenilor la alegeri se face pe baza liberului consimţământ al acestora.

Acestor condiții constituționale, Legea nr. 208/2015 le mai adaugă o condiție: înscrierea alegătorilor cu drept de vot în Registrul electoral pe o listă electorală (permanentă sau suplimentară). 2

Adunarea Constituantă a optat pentru un bicameralism perfect în care Adunările legislative au legitimități și puteri egale. Instrumentul prin care s-a realizat aceasta a fost alegerea aceluiași tip de scrutin, atât pentru desemnarea deputaților, cât și a senatorilor. Opțiunea pentru un sistem identic de alegere a celor două Camere legislative conferă acestora o legitimitate identică, ambele corpuri legislative fiind expresia voinței politice a aceluiași corp electoral. În această calitate, Camera Deputaților și Senatul au o putere și un rol identice atât în ceea ce privește desfășurarea procesului legislativ, cât și activitatea de control parlamentar. 3

Problema alegerii modului de scrutin a fost una spinoasă și a provocat vii dezbateri parlamentare în cadrul Adunării Constituante. Tezele proiectului de Constituție au preconizat votul universal pentru alegerea Adunării Deputaților și sufragiul indirect pentru alegerea Senatului. Membrii acestuia urmau să fie aleși de către consiliile colectivităților locale. Pe lângă această formulă electorală s-au propus, ca alternative, două variante: 4

a) alegerea senatorilor prin vot universal, egal, direct și liber exprimat, prin scrutin uninominal;

b) alegerea senatorilor prin sufragiu indirect, de către consiliile colectivităților locale. Totodată, s-a propus ca din Senat să facă parte și senatori de drept. Aceștia din urmă ar fi imprimat o latură corporativă Senatului. În cele din urmă, membrii Constituantei au optat pentru alegerea deputaților și senatorilor prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

După părerea noastră, prezența în Senat a unui număr redus de senatori de drept nu ar fi impietat asupra caracterului democratic al Camerei superioare. Dimpotrivă, instituția senatorilor de drept, recunoscută în alte Constituții, ar fi benefică, întrucât ar permite o reprezentare specială a anumitor categorii socio-profesionale cu o importanță deosebită în mediul economic, financiar ori academic, la care s-ar adăuga foștii președinți de republică și ai corpurilor legiuitoare. 5

§2. Reprezentarea minorităților naționale

Candidaturile pentru Camera Deputaților și Senat se propun de partide și alte formațiuni politice (alianțe politice sau alianțe electorale), constituite potrivit legii. Legea electorală nr. 208/2015 permite, însă, și organizațiilor cetățenilor români aparținând minorităților naționale să propună candidaturi pentru cele două corpuri legiuitoare. Aceste organizații sunt echivalente juridic, în ceea ce privește operațiunile electorale, cu partidele politice, cu condiția de a participa la alegeri și numai în perioada electorală. O asemenea măsură ilustrează cu evidență voința politică a Guvernantului român de a crea condițiile propice participării tuturor cetățenilor țării, indiferent de naționalitatea pe care și-o declară la actul de conducere socială. 6

Legea electorală prevede în art. 56 alin. (2) că pot depune candidaturi doar organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale reprezentate în Parlament. Prin extensie legală [art. 56 alin. (4) din Legea nr. 208/2015], pot depune candidaturi și alte organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale legal constituite, în înțelesul Legii 7

electorale, dacă sunt de utilitate publică şi prezintă Biroului Electoral Central o listă de membri cuprinzând un număr de cel puţin 15% din numărul total al cetăţenilor care, la ultimul recensământ, s-au declarat ca aparţinând minorităţii respective.

8 Potrivit art. 62 alin. (2) din Constituţie, organizaţiile cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale legal constituite care nu au obţinut în alegeri cel puţin un mandat de deputat sau senator, au dreptul, împreună, potrivit prevederilor constituţionale şi Legii electorale [art. 56 alin. (1) din Legea nr. 208/2015], la un mandat de deputat, cu condiţia de a fi obţinut, totuşi, pe întreaga ţară, un număr de voturi egal cu cel puţin 5% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe ţară pentru alegerea unui deputat. Mandatul de deputat astfel atribuit se acordă suplimentar numărului de deputaţi rezultat din norma de reprezentare.

9 Se cuvine precizat, în ceea ce priveşte reprezentarea cetăţenilor români aparţinând minorităţilor naţionale, că încă din faza elaborării Tezelor privind proiectul de Constituţie s-a optat pentru formula enunţării dreptului de reprezentare în cuprinsul Constituţiei, urmând ca legea electorală să stabilească în mod concret condiţiile de atribuire a mandatului. Potrivit variantei a doua a compunerii Senatului, Tezele au reţinut soluţia ca organizaţia fiecărei minorităţi naţionale fără reprezentare în Parlament să-şi desemneze un reprezentant ca senator de drept. Proiectul Constituţiei rezultat din dezbaterile pe marginea Tezelor a optat, însă, pentru un text potrivit căruia organizaţiile respective care nu au putut obţine un mandat de parlamentar, să aibă dreptul la un loc de deputat, în condiţiile legii electorale. Atribuirea condiţionată a mandatului de deputat a fost privită cu rezerve de unii membri ai Adunării Constituante. Faţă de tezele respective, domnul deputat Varujan Vosganian a atras atenţia că această condiţionare legală „va lăsa mult spaţiu de manevră Legii electorale şi va putea merge până acolo încât să se infirme acest drept al minorităţilor naţionale”[1].

10 Legea electorală prevede, aşadar, următoarele condiţii pentru ca organizaţiile menţionate să beneficieze de dreptul de a primi un mandat de deputat:

a) organizaţia beneficiară să fie legal constituită;

b) organizaţia respectivă să fi participat la alegeri;

c) organizaţia să nu întrunească pragul electoral pentru obţinerea unui loc de deputat sau senator, dar să obţină, totuşi, un anumit număr de voturi (cel puţin 5% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe ţară pentru alegerea unui deputat);

d) toate organizaţiile cetăţenilor aparţinând unei minorităţi beneficiază de mandatul de deputat, împreună.

11 Condiţia ca organizaţia beneficiară să fie legal constituită răspunde nevoii ca reprezentarea cetăţenilor în forul legislativ al ţării să se facă într-un cadru legal. Chiar partidele politice care propun candidaţi în alegerile parlamentare trebuie să fie constituite potrivit legii.

12 Cea de-a doua condiţie pune în lumină cerinţa exprimării voinţei politice a organizaţiei în cauză de a avea reprezentanţi în Parlament. Se înţelege că o asemenea organizaţie care nici nu şi-a manifestat dorinţa de a participa la alegeri nu este îndrituită de a beneficia de un mandat de deputat.

13 A treia condiţie legală ţine de legitimitatea reprezentării. Partidele şi celelalte formaţiuni politice se bazează pe un anumit sprijin electoral, exprimat în numărul de voturi obţinute.

---

[1] A se vedea Geneza Constituţiei României..., op. cit., p. 675.

O organizație care nu întrunește pragul electoral sau, respectiv, 5% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe țară pentru alegerea unui deputat nu se bucură de sprijin popular. Cu alte cuvinte, nu este reprezentativă.

Ultima condiție este un rezultat al dispoziției constituționale prevăzute în art. 62 alin. (2) din Legea fundamentală, potrivit căreia cetățenii unei minorități naționale pot fi reprezentați numai de o singură organizație. 14

Legiuitorul a extins dreptul organizațiilor cetățenilor aparținând unor minorități naționale de a primi un mandat de deputat, la organizațiile care au participat la alegeri, propunând candidați comuni cu două sau mai multe organizații. Potrivit art. 56 alin. (1) din Legea electorală, în acest caz, dacă niciun candidat comun nu a fost ales se va atribui, pentru toate organizațiile care au propus candidați în comun, un mandat de deputat, cu respectarea celor patru condiții menționate deja. Mandatul va fi atribuit candidatului care a obținut cel mai mare număr de voturi. Evident, nu va beneficia de acest drept organizația cetățenilor aparținând minorității naționale care a participat la alegeri într-o alianță electorală cu o altă formațiune politică. Rațiunea unei asemenea restricții constă în evitarea ca o organizație de categoria menționată să poată fi dublu reprezentată în Parlament. 15

Organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale pot opta să depună aceeași candidatură pentru Camera Deputaților în mai multe colegii uninominale. 16

Cât privește conceptul de minoritate națională a cărei organizație ar avea vocația să dobândească un mandat de deputat, Constituția omite să-l circumstanțieze. De altfel, este cunoscut că nu s-a formulat încă la nivel internațional sau național o definiție clară, unanim acceptată, a minorității etnice. Legea electorală se referă, însă, în art. 56 alin. (3) la o minoritate națională ca fiind acea etnie care este reprezentată în Consiliul Minorităților Naționale. În conformitate cu art. 94 alin. (11) din Legea nr. 208/2015, mandatul de parlamentar este atribuit la nivel național de către Biroul Electoral Central, pentru fiecare minoritate națională în parte, organizației minorității respective care a obținut cele mai multe voturi valabil exprimate la nivel național. 17

În legislatura 2016-2020, au dobândit reprezentare parlamentară, potrivit art. 62 alin. (2) din Constituție și Legii electorale, 18 organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale (Forumul Democrat al Germanilor din România; Uniunea Democratică a Slovacilor și Cehilor din România; Comunitatea Italiană din România, Uniunea Democrată Turcă din România; Uniunea Democratică a Tătarilor Turco-Musulmani din România; Uniunea Ucrainenilor din România; Uniunea Elenă din România; Uniunea Polonezilor din România; Uniunea Bulgară din Banat-România; Comunitatea Rușilor Lipoveni din România; Partida Romilor; Uniunea Armenilor din România; Federația Comunităților Evreiești din România; Uniunea Culturală a Rutenilor din România; Uniunea Croaților din România; Asociația Macedonenilor Slavi din România; Liga Albanezilor din România; Uniunea Sârbilor din România)[1]. 18

Opțiunea Adunării Constituante pentru asigurarea reprezentării parlamentare a cetățenilor aparținând minorităților naționale, chiar dacă organizațiile acestora nu ating pragul electoral, este o expresie a caracterului democratic al sistemului electoral românesc. 19

În cei aproape 30 de ani de parlamentarism pot fi trase câteva concluzii privind reprezentarea minorităților naționale în Camera Deputaților. În primul rând, minoritățile 20

[1] (*http://www.2016bec.ro/wp-content/uploads/2016/04/Adresa-DRI.pdf*)

naționale, altele decât cea maghiară, au, prin reprezentanții acestora în Camera Deputaților posibilitatea de a-și exprima și susține legislativ identitatea etnică, cerințe specifice pentru afirmarea unor căi proprii de dezvoltare socială și culturală. Așa cum s-a apreciat în dezbaterile parlamentare din Adunarea Constituantă, prezența minorităților naționale în forul reprezentativ al țării este benefică[1].

21 Reprezentanții minorităților naționale în Camera Deputaților formează un grup parlamentar distinct, care are un statut identic cu cel al celorlalte grupuri parlamentare. În afara acestor elemente pozitive pentru funcționarea unei democrații parlamentare, nu putem trece cu vederea că, în toate legislaturile, grupul parlamentar al minorităților naționale a sprijinit fără rezerve majoritatea parlamentară, care astfel a beneficiat, nejustificat politic, de un număr suplimentar și consistent de voturi împotriva opoziției.

22 Oportunismul politic al grupului parlamentar al minorităților naționale din toate legislaturile banalizează, *de facto*, însăși ideea de reprezentare parlamentară a minorităților naționale, componenții grupului respectiv fiind, de regulă, o extensie artificială a majorității parlamentare de care se bucură Guvernul, în ciuda așteptărilor minorităților etnice astfel reprezentate.

23 Comportamentul politic al membrilor grupului parlamentar al minorităților parlamentare, manifestat îndeosebi în ședințele de vot final al unor decizii legislative sau politice cu miză foarte mare, cum este cea a adoptării sau respingerii unor legi organice complexe, sau a unor moțiuni de cenzură, ori a unor numiri în funcții, când membrii grupului votează, de regulă, în sprijinul majorității parlamentare, contravine grav spiritului democratic al Constituției și chair încalcă esența mandatului primit de la alegătorii aparținând minorităților naționale reprezentate în Parlament.

24 Nici comportamentul majorității parlamentare care beneficiază de sprijinul grupului parlamentar al minorităților parlamentare în ședințele de vot final nu este mai puțin condamnabil, din punct de vedere al eticii parlamentare. Dintr-un vot de conștiință, votul membrilor grupului parlamentar al minorităților naționale se convertește într-un vot politic ce exprimă, în exclusivitate și totalitate, interesele partidului aflat la putere și nu, cum ar fi firesc, așteptările minorităților etnice.

§3. Componența numerică a Camerei Deputaților și Senatului

25 Este o consecință logică a principiului reprezentării să se stabilească un raport optim între numărul de reprezentanți într-o adunare și numărul total al celor reprezentați. Parlamentul, ca organ deliberativ care are rolul de a exprima voința suverană a poporului, trebuie să aibă o componență numerică care să permită funcționalitatea ca atare a instituției și, în același timp, să fie cu adevărat reprezentativ. O altă consecință a principiului reprezentării constă în păstrarea unor raporturi permanente între parlamentari și cei care i-au votat, astfel încât parlamentarii să-i poată informa curent pe alegători cu privire la modul în care își exercită mandatul și, totodată, să-i consulte în legătură cu cerințele și așteptările acestora.

26 Iată motivul pentru care unele constituții stabilesc fie numărul parlamentarilor (cazul Constituției Finlandei), fie limita minimă și cea maximă a numărului acestora (cazul Constituției Greciei, Portugaliei, Spaniei).

---

[1] A se vedea Geneza Constituției României..., op. cit., p. 676.

Fixarea unui minim şi a unui maxim al numărului membrilor unei Adunări legiuitoare este o noutate relativ recentă a dreptului constituţional contemporan. Orice demers sociologic sau orice analiză cu caracter politologic dovedeşte că schimbarea de regim politic înseamnă şi schimbarea clasei politice, înlocuirea unor guvernanţi cu alţii, schimbarea mentalităţilor şi comportamentelor politice, corespunzător unor noi aşteptări, cerinţe şi realităţi social-politice, precum şi regruparea de forţe, modificări de ideologii şi programe politice ş.a. În aceste condiţii sunt învestite cu prerogative de putere şi persoane fără experienţă politică, fără o pregătire parlamentară sau guvernamentală. Din această perspectivă, este de dorit ca cel puţin corpul legislativ să fie redus ca număr, fără a se afecta, desigur, principiul reprezentării, dar să fie compus din specialişti cât mai buni. 27

Referitor la numărul membrilor celor două Camere legislative, se cuvine menţionat că în cadrul dezbaterilor ce au avut loc în Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituţie, precum şi în plenul Adunării Constituante s-au propus mai multe amendamente prin care s-au propus mai multe variante de stabilire a numărului de deputaţi şi senatori, inclusiv fixarea în Constituţie a unui număr minim şi maxim de deputaţi şi senatori[1]. 28

S-a considerat, însă, că reducerea numărului deputaţilor, preconizată în proiectul Constituţiei, este un grav şi real pericol pentru manifestarea sufragiului naţional şi micşorează posibilitatea de acces în Parlament a formaţiunilor politice mici şi mijlocii, creându-se, în schimb, facilităţi covârşitoare partidelor majoritare[2]. 29

În cadrul dezbaterilor, s-a propus ca numărul deputaţilor şi senatorilor să fie stabilit potrivit Legii electorale. Comisia de redactare a proiectului de Constituţie a respins propunerea respectivă, susţinând că a lăsa pe seama Legii electorale stabilirea numărului parlamentarilor este echivalent cu a accepta presiunile politice pentru majorarea numărului deputaţilor şi senatorilor[3]. Propunerea a fost, însă, susţinută cu argumente pertinente în plenul Adunării Constituante. Deputatul Dan Lăzărescu a susţinut, astfel, că nu este necesar să se limiteze numărul deputaţilor şi senatorilor prin Constituţie şi a propus ca numărul membrilor celor două Camere legislative să fie stabilit pe baza unor criterii fixate prin lege ordinară[4]. Amendamentul propus de Dan Lăzărescu a fost însuşit de Comisia de redactare a proiectului de Constituţie, care a formulat un text nou pentru art. 58 alin. (3) cu următorul cuprins: *„Numărul deputaţilor şi al senatorilor se stabileşte prin Legea electorală, în raport de populaţia ţării"*. Supusă la vot, propunerea respectivă a întrunit majoritatea voturilor membrilor Adunării Constituante şi a fost inclusă în proiectul Constituţiei. 30

Trebuie observat că formularea din proiect, inclusă ulterior în textul Constituţiei aflate şi astăzi în vigoare, nu se referă la cele două categorii de deputaţi: deputaţii aleşi şi deputaţii care au obţinut mandatul potrivit art. 62 alin. (2) din Constituţie, coroborat cu dispoziţiile corespondente din Legea electorală privind organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale. Prin logica textului, rezultă că, în concepţia Adunării Constituante, numărul deputaţilor şi senatorilor urma să depindă de normele de reprezentare fixate prin 31

---

[1] Geneza Constituţiei României..., op. cit., p. 679.

[2] A se vedea Raportul asupra amendamentelor prezentate de către grupurile parlamentare de deputaţi şi senatori la proiectul de Constituţie, în Geneza Constituţiei României..., op. cit., p. 616-617.

[3] Geneza Constituţiei României..., op. cit., p. 618.

[4] Idem, p. 678.

voința legiuitorului în Legea electorală, la care se adaugă deputații desemnați în virtutea art. 62 alin. (2) din textul Constituției republicate după revizuirea din 2003.

32 Textul art. 58 din proiectul de Constituție a prevăzut un număr de 260 de deputați și 130 de senatori. În forma inițială a Tezelor s-a optat pentru numărul de 320 de deputați și de 160 de senatori, ceea ce corespundea unui raport de 2 la 1. Dezbaterile parlamentare s-au concentrat, în esență, asupra a două formule constituționale: opțiunea pentru un număr fix de deputați și senatori sau pentru un număr variabil, între un minim și un maxim de deputați și, respectiv, de senatori. În final, Adunarea Constituantă a votat textul *„Numărul deputaților și al senatorilor se stabilește prin Legea electorală, în raport de populația țării"*.

33 Componența numerică a fiecărui corp legislativ se stabilește potrivit normei de reprezentare prevăzute în Legea electorală. Norma de reprezentare stabilită în art. 5 alin. (2) și (3) din Legea nr. 208/2015 este, pentru alegerea Camerei Deputaților, de un deputat la 73.000 locuitori, iar pentru alegerea Senatului, de un senator la 168.000 locuitori.

34 Pentru organizarea alegerilor, se constituie 41 de circumscripții electorale, care corespund ca întindere celor 41 de județe, la care se adaugă o circumscripție pentru municipiul București și o circumscripție separată pentru românii domiciliați în străinătate. Numărul de mandate pentru fiecare Cameră legislativă se determină prin raportarea numărului de locuitori ai fiecărei circumscripții electorale la normele de reprezentare prevăzute la alin. (2)-(4), la care se adaugă un mandat de senator, respectiv de deputat pentru ceea ce depășește jumătatea normei de reprezentare, fără ca numărul mandatelor de senator dintr-o circumscripție electorală să fie mai mic de 2, iar de deputat, mai mic de 4.

35 Din punct de vedere al tipului de scrutin, Legea electorală prevede că deputații și senatorii sunt aleși prin scrutin de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale.

36 Prin raportarea numărului de locuitori ai fiecărei circumscripții la normele de reprezentare pentru cele două Camere, la alegerile parlamentare din anul 2016 a rezultat un număr de 329 deputați și 136 senatori.

Art. 63. Durata mandatului

(1) Camera Deputaților și Senatul sunt alese pentru un mandat de 4 ani, care se prelungește de drept în stare de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență, până la încetarea acestora.

(2) Alegerile pentru Camera Deputaților și pentru Senat se desfășoară în cel mult 3 luni de la expirarea mandatului sau de la dizolvarea Parlamentului.

(3) Parlamentul nou ales se întrunește, la convocarea Președintelui României, în cel mult 20 de zile de la alegeri.

(4) Mandatul Camerelor se prelungește până la întrunirea legală a noului Parlament. În această perioadă nu poate fi revizuită Constituția și nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate legi organice.

(5) Proiectele de legi sau propunerile legislative înscrise pe ordinea de zi a Parlamentului precedent își continuă procedura în noul Parlament.

Lucrări de referință: *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Ed. Monitorul Oficial R.A., București, 1992, p. 141-145; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 121-122; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 595-597; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 798-800; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*,

Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 186-188; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005, p. 303-307; *I. Vida*, Comentariul art. 63 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 614-619; *P. Pactet, F. Mélon-Soucramanien*, Droit constitutionnel, Ed. Sirey, Paris, 2007, p. 483-484.

Studii de specialitate: *C. Băiculescu*, Încetarea mandatului parlamentar, în Dreptul nr. 5/1998; *C. Ionescu*, Unele reflecții pe marginea art. 63 din Constituția României, republicată, în Curierul Judiciar nr. 10/2008.

Corelații legislative: Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat prin Hotărârea nr. 8 din 24 februarie 1994, republicat (M.Of. nr. 481 din 28 iunie 2016); Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 28 din 24 octombrie 2005, republicat (M.Of. nr. 387 din 20 mai 2016); Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 4 din 3 martie 1992, republicat (M.Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016).

Comentariu

Sumar

§1. Cerința reînnoirii mandatului Camerei Deputaților și Senatului 707
§2. Prelungirea de drept a mandatului Camerei Deputaților și Senatului 708
§3. Intervenția puterii executive în procedura de întrunire legală a Parlamentului nou ales 709
§4. Durata mandatului Camerei Deputaților și Senatului 709
§5. Condițiile constituționale pentru prelungirea duratei mandatului 712
§6. Continuarea procedurii de dezbatere și adoptare a unor proiecte de legi și propuneri legislative inițiate în legislatura anterioară 713

§1. Cerința reînnoirii mandatului Camerei Deputaților și Senatului

Adunarea Constituantă a creat o compatibilitate deplină a primei teze a art. 63 alin. (1) din Constituție cu principiile fundamentale ale statului de drept, așa cum acestea se regăsesc în documentele universale referitoare la drepturile omului și la democrația constituțională. Este, astfel, o cerință esențială ca într-o societate democratică alegerile parlamentare să se desfășoare periodic, pentru a da posibilitate corpului electoral să evalueze comportamentul guvernanților, al celor cărora le-a încredințat mandatul exercitării puterii. Acest lucru nu se poate realiza decât dacă mandatul Adunărilor legislative se reînnoiește după o anumită perioadă, a cărei durată este fixată de Constituție. Cerința instituirii alegerilor periodice își are izvorul formal în numeroase documente internaționale, între care menționăm Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a CSCE, din 29 iunie 1990, potrivit căruia „voința poporului, exprimată liber și echitabil în cadrul unor alegeri periodice și cinstite, este fundamentul autorității și legitimității oricărui guvern". Acesta este motivul pentru care statele sunt datoare să organizeze alegeri libere la intervale rezonabile și să stabilească condițiile de desfășurare a alegerilor parlamentare prin lege. Durata mandatului se stabilește exclusiv în Constituție, pentru a evita situația ca un for legislativ controlat de o majoritate politică puternică și influentă să poată schimba oricând condițiile de organizare a alegerilor parlamentare în interesul propriului partid. 1

§2. Prelungirea de drept a mandatului Camerei Deputaților și Senatului

2 Constituția utilizează în art. 63 alin. (1) noțiunea de mandat, raportată la durata legislaturii. În alte texte, termenul de mandat este folosit în legătură cu statutul deputaților și senatorilor.

3 Ca o consecință firească a bicameralismului și a identității de legitimitate populară, alegerile pentru Camera Deputaților și Senat au loc la aceeași dată, urmând ca, până la întrunirea legală a noului Parlament, mandatul forului legislativ anterior să fie prelungit. Interesul practic al prelungirii mandatului este asigurarea continuității activității parlamentare.

4 Potrivit art. 63 alin. (1) din Constituție, Camera Deputaților și Senatul sunt alese pentru un mandat de 4 ani, care se prelungește de drept în anumite situații. Legea de revizuire a Constituției, adoptată în 2003 și aprobată prin referendum național, a prevăzut că mandatul Camerei Deputaților și Senatului se prelungește de drept în următoarele patru situații:

a) în stare de mobilizare a forțelor armate;

b) în stare de război;

c) în stare de asediu;

d) în stare de urgență.

5 Evident, prelungirea de drept a mandatului celor două Camere începe de la data intrării în vigoare a actului prin care se declară una dintre cele patru situații care au impus continuarea activității forului legislativ după încetarea mandatului acestuia.

6 Prelungirea de drept a mandatului Parlamentului nu este o exprimare de voință politică a Camerelor legislative, acestea conformându-se fără reținere intervenției normative a Președintelui republicii în cazurile prevăzute în primul alineat al art. 63 din Constituție. Temeiul constituțional al prelungirii de drept a mandatului nu este, însă, emiterea decretelor prezidențiale de declarare a celor patru stări excepționale, ci însuși textul art. 63 alin. (1), precum și al art. 92 alin. (3) și art. 93 alin. (2) din Legea fundamentală. Decretele normative ale Președintelui României au doar rolul formal de a declanșa procedural convocarea de drept a Camerelor legislative, dacă acestea nu se află în sesiune.

7 Există o corespondență organică între art. 63 alin. (1) și art. 65 alin. (2) lit. c) și d) din Constituție. Cele două texte înscrise în alin. (2) al art. 65 din Legea fundamentală consacră situațiile în care Camera Deputaților și Senatul se reunesc în ședință comună. Lit. c) și d) ale alin. (2) al art. 65 se referă la unul dintre scopurile convocării ședinței comune a celor două Camere legislative: declararea mobilizării totale sau parțiale a forțelor armate și, respectiv, declararea stării de război. Competența de declarare a mobilizării parțiale sau totale a forțelor armate revine Președintelui republicii, Parlamentului revenindu-i doar atribuția de aprobare prealabilă sau, după caz, prealabilă a deciziei Președintelui, dar, în această situație, numai în cazuri excepționale. Aprobarea este dată prin hotărâre a Parlamentului.

8 În privința stării de război, este atributul suveran al Parlamentului de a o declara, chiar dacă această competență a Parlamentului se conexează cu prerogativa Președintelui României, ca în cazul agresiunii armate îndreptate împotriva țării, să ia măsuri pentru respingerea agresiunii, pe care le aduce neîntârziat la cunoștința Parlamentului printr-un mesaj. Este evident că respingerea unei agresiuni nu este condiționată de declararea stării de război, care nu înseamnă altceva decât recunoașterea de către autoritățile competente și reprezentative a unei stări de fapt.

Cât privește durata prelungirii, textul revizuit al Constituției stabilește că aceasta va dura până la încetarea situației care a provocat prelungirea mandatului. 9

Teza finală a art. 63 alin. (1) impune o serie de precizări. Astfel, aplicarea procedurii prelungirii de drept a mandatului Parlamentului este coroborată cu alin. (2)-(4) ale art. 92, precum și cu art. 93 din Constituție. 10

În formularea inițială a alin. (1) al art. 60 (devenit, prin renumerotarea articolelor Constituției, datorită revizuirii și republicării acesteia în 2003, art. 63), mandatul celor două Camere putea fi prelungit prin lege organică în caz de război sau de catastrofă. 11

Formularea constituțională referitoare la prelungirea de drept a mandatelor celor două Camere legislative în cazul războiului este ambiguă, dacă o raportăm la data încetării acestuia. Practica arată că un război încetează prin încheierea unui armistițiu, a unui acord de pace sau ca urmare a capitulării. Fiecare dintre aceste momente ridică probleme de ordin constituțional. Astfel, armistițiul este o procedură conjuncturală, nedefinitivă și, deși poate duce la încetarea stării de război pentru o anumită perioadă, mai scurtă sau mai lungă, poartă în sine numeroase necunoscute care pot să afecteze negativ situația politică și stabilitatea țării – situații improprii unor alegeri parlamentare. De asemenea, încheierea unui acord sau tratat de pace care să consfințească încetarea stării de război între două state poate interveni mult după încetarea ostilităților ca atare, perioadă în care textul constituțional interzice organizarea alegerilor legislative. 12

§3. Intervenția puterii executive în procedura de întrunire legală a Parlamentului nou ales

Durata mandatului forului legislativ este cunoscută sub denumirea de legislatură. Trebuie remarcat faptul că legislatura presupune caracterul permanent al exercitării competențelor constituționale ale Parlamentului. Pe durata legislaturii, Parlamentul nu încetează niciun moment să-și exercite activitatea. Astfel, în timpul vacanțelor parlamentare, deși Camerele nu desfășoară activitate deliberativă, birourile lor permanente, ai căror membri, cu excepția președinților Camerelor, sunt aleși la începutul fiecărei sesiuni ordinare, rămân în funcțiune. De asemenea, în această perioadă, cu aprobarea birourilor permanente, pot lucra comisiile permanente și comisii speciale. 13

Momentul de început al legislaturii rezultă din art. 63 alin. (3) din Constituție, care prevede că Parlamentul nou ales se întrunește, la convocarea Președintelui României, în cel mult 20 de zile de la alegeri. Este o constantă constituțională, rezultată din principiul separației celor trei puteri în stat, ca șeful executivului să aibă competența de a convoca forul legiuitor, după alegerea acestuia de către electorat. 14

§4. Durata mandatului Camerei Deputaților și Senatului

Potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor[1)], aceștia intră în exercițiul mandatului la data întrunirii legale a Camerei din care fac parte, sub condiția validării alegerii și a depunerii jurământului. 15

[1)] Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor a fost republicată în M.Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016.

16 Aşadar, legislatura Camerei Deputaţilor şi Senatului începe pe data întrunirii legale a noilor Camere. Întrunirea legală a Camerelor legislative nu se confundă cu constituirea legală a acestora, operaţiune care este reglementată în regulamentele parlamentare şi care depinde de momentul validării a cel puţin două treimi din numărul membrilor Camerei Deputaţilor [art. 11 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaţilor] şi, respectiv, a trei pătrimi din numărul total al senatorilor [art. 14 alin. (1) din Regulamentul Senatului].

17 În ceea ce priveşte termenul limită al mandatului, acesta este de 4 ani şi se prelungeşte, potrivit art. 63 alin. (4) din Constituţie, până la întrunirea legală a noului Parlament.

18 Există o legătură logică între conţinutul alin. (2) şi cel al alin. (4) ale art. 63. Alin. (2) al textului pe care îl comentăm prevede că alegerile pentru cele două Camere legislative se desfăşoară în cel mult 3 luni de la expirarea mandatului acestora sau de la dizolvarea Parlamentului. Până la expirarea mandatului, Parlamentul se află în plenitudinea puterilor sale constituţionale. Prelungirea mandatului Camerei Deputaţilor şi al Senatului operează, aşadar, după expirarea acestora şi este, practic, tot o prelungire de drept, deoarece nu este necesară o voinţă politică a celor două Camere, exprimată prin vot, în sensul prelungirii mandatului acestora. Cum expirarea mandatului Parlamentului ar trebui formalizată, totuşi, printr-un act procedural solemn, tot astfel, prelungirea mandatului Camerelor legislative în condiţiile art. 63 alin. (2) din Constituţie ar trebui concretizată într-un act formal al fiecărui Birou permanent care să aibă ca temei textul respectiv.

19 În alin. (4) al art. 63 din Constituţie sunt precizate anumite interdicţii ale funcţiei de legiferare a Camerei Deputaţilor şi Senatului în perioada de prelungire a mandatului, dar textul menţionat nu face nicio referire la interdicţii similare, cât priveşte funcţia de control parlamentar, sau alte funcţii ale forului reprezentativ al voinţei politice a naţiunii. Se poate deduce – din lipsa de interes pentru reglementarea acestei probleme de către Adunarea Constituantă din 1991 – că pe perioada prelungirii mandatului deputaţii şi senatorii păstrează aceleaşi instrumente de control parlamentar. Totuşi, pentru raţiuni practice şi având în vedere că în perioada prelungirii mandatului, deputaţii şi senatorii aflaţi în funcţie îşi vor concentra activitatea şi interesul parlamentar pentru campania electorală, considerăm că, în principiu, în această perioadă ar fi nepotrivită declanşarea formală a procedurii de anchetă parlamentară sau a celei vizând iniţierea dezbaterii şi votării unei moţiuni simple sau a celei de cenzură. Nimic nu împiedică utilizarea celorlalte instrumente de control parlamentar vizând membrii Guvernului, dar asemenea proceduri prezintă riscul de a fi socotite inoportune, politicianiste, de a deturna interesul societăţii civile, al corpului electoral de la problematica politică a alegerilor parlamentare. În ceea ce priveşte raporturile Parlamentului cu Preşedintele României, forul legislativ îşi păstrează intacte puterile de control şi de sancţionare prevăzute de Constituţie.

20 Teza finală a art. 63 alin. (4) din Constituţie ridică o problemă de principiu şi firească în economia jocului politic între partidele care îşi dispută mandatele parlamentare. Este vorba de interdicţia constituţională a Parlamentului al cărui mandat a depăşit patru ani, dar care se prelungeşte până la alegerea noului for legiuitor, de a revizui Constituţia şi de a adopta, modifica sau abroga legi organice. Această interdicţie se datorează ipoteticelor schimbări în configuraţia politică a noului Parlament faţă de cea a vechiului corp legiuitor. La încheierea mandatului Camerei Deputaţilor şi Senatului nu se ştie încă dacă partidele aflate la putere se vor menţine în aceeaşi configuraţie sau vor pierde puterea. Să luăm un exemplu: un partid care a deţinut majoritatea parlamentară într-o anumită legislatură şi prefigurează datele unui

eșec la viitoarele alegeri ar putea – dacă nu ar exista interdicția la care ne-am referit – ar dori să inițieze și să voteze o lege care l-ar putea avantaja sau ar putea să adopte, modifice ori să abroge o lege organică din care ar trage ulterior beneficii nejustificate.

Pe de altă parte, interdicția stabilită în art. 63 alin. (4) din Constituție are la bază faptul 21
că electoratul și-a mandatat reprezentanții pentru o perioadă fixă de patru ani, la sfârșitul căreia acesta este chemat la urne pentru a se pronunța din nou. Din acest punct de vedere, mandatul deputaților și al senatorilor se află sub condiția termenului prevăzut în art. 63 alin. (4) din Constituție. Mai adăugăm precizarea că, pentru rațiune identică, Constituția a prevăzut în art. 110 alin. (4) că Guvernul al cărui mandat a încetat la sfârșitul legislaturii Parlamentului care i-a acordat votul de învestitură și rămâne în funcție până la data validării alegerilor parlamentare va îndeplini numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern.

Textul art. 63 alin. (4) din Constituție se referă doar la interdicția Camerelor de adoptare, 22
modificare sau abrogare a legilor organice. În practica parlamentară pot apărea, în cadrul acestei perioade de tranziție constituțională, situații în care se impune adoptarea unor hotărâri, unele dintre ele foarte importante, cum ar fi, de pildă, modificarea Regulamentului unei Camerei, pentru care art. 76 alin. (1) din Constituție prevede votul majorității membrilor Camerei respective, vot necesar și în cazul legilor organice. Nici Constituția, nici Regulamentele parlamentare nu interzic modificarea acestora în perioada cuprinsă între încetarea mandatului Parlamentului și întrunirea celui nou ales, deși pentru rațiune de oportunitate ar fi de dorit ca această procedură să fie îndeplinită de noua Cameră legislativă rezultată din alegerile parlamentare.

Este, de asemenea, o chestiune de oportunitate adoptarea de către Camere sau de 23
Parlamentul al cărui mandat se prelungește în condițiile art. 63 alin. (4) din Constituție a unor acte politice. Asupra oportunității adoptării unor astfel de acte rămâne să se pronunțe birourile permanente, într-o procedură obișnuită de întocmire a proiectului ordinii de zi a Camerei respective.

Analiza art. 63 alin. (4) din Constituție impune și o comparație între acest text 24
constituțional și primul alineat al aceluiași articol. Această analiză comparativă se referă exclusiv la interdicția consacrată în art. 63 alin. (4) din Constituție ca Parlamentul, al cărui mandat se prelungește până la întrunirea noului for legislativ, să adopte legi organice. Este de discutat dacă această interdicție privește și Parlamentul al cărui mandat se prelungește de drept. Într-o interpretare restrictivă a conținutului art. 63 alin. (4) din Constituție, ar rezulta că interdicția stabilită în acest text privește doar perioada tranzitorie cuprinsă între încetarea la termen a mandatului Parlamentului și întrunirea legală a celui nou-ales. În ceea ce ne privește, considerăm că, în cazul prelungirii de drept a mandatului, în condițiile art. 63 alin. (1), Parlamentul deja constituit și care continuă să funcționeze în situații excepționale nu poate revizui Constituția, dar poate adopta legi organice.

Se poate observa că Legiuitorul Constituant folosește termeni diferiți pentru noțiunea 25
de legislatură. Astfel, art. 63 din Constituție se referă direct la durata mandatului Parlamentului, iar art. 70 se referă la mandatul parlamentarilor. În fond, mandatul Camerei Deputaților și Senatului nu se deosebește – sub aspectul duratei – de mandatul parlamentarilor. Analiza art. 70 din Constituție scoate în evidență că în acest caz nu este vorba de momentul de început al mandatului deputaților și senatorilor, ci de momentul în care aceștia intră în exercițiul mandatului.

26 Mandatul Parlamentului încetează la întrunirea legală a noului Parlament. De fapt, mandatul ar urma să expire la împlinirea celor 4 ani prevăzuți la art. 63 alin. (1) din Constituție. Cum art. 63 alin. (2) din Constituție prevede că noile alegeri se desfășoară în cel mult 3 luni de la expirarea mandatului vechiului Parlament sau de la dizolvarea Parlamentului, urmează ca acesta să fie prelungit până la întrunirea legală a noului Parlament, așa cum prevede art. 60 alin. (4) din Constituție.

27 Înainte de expirare, mandatul Parlamentului poate înceta din cauza dizolvării acestuia, în condițiile prevăzute de art. 89 alin. (1) din Constituție. Într-o asemenea situație, deși Parlamentul este dizolvat, legislatura fiind încheiată, mandatul se va prelungi până la întrunirea legală a celor două noi Camere, potrivit art. 63 alin. (4) din Constituție.

§5. Condițiile constituționale pentru prelungirea duratei mandatului

28 Art. 63 alin. (2) din Constituție prevede că alegerile parlamentare se desfășoară în cel mult 3 luni de la expirarea mandatului sau de la dizolvarea Parlamentului. Aceasta înseamnă că, în principiu, Guvernul poate organiza alegeri pentru constituirea forului legislativ oricând pe parcursul celor 3 luni, chiar și la o scurtă dată de la încetarea mandatului. Acest lucru este de natură să provoace, practic, încetarea *de facto* a activității parlamentare a Camerelor legislative al căror mandat urmează să înceteze, întrucât partidele politice și reprezentanții acestora în Parlament intră în campanie electorală. Această situație are ca urmare pierderea interesului pentru continuarea activității legislative, cât și a celei de control parlamentar.

29 Un caz aparte îl constituie alegerile parlamentare din 2008. Parlamentul ales la data de 28 noiembrie 2004 a fost convocat prin Decretul prezidențial nr. 1038/2004[1)] pentru data de 13 decembrie 2004. Această dată marchează, potrivit art. 63 alin. (3) din Constituție, momentul întrunirii legale a Parlamentului nou ales la 28 noiembrie 2004. Ca atare, mandatul acestui for legislativ durând 4 ani, potrivit art. 63 alin. (1) din Constituție, urma să se încheie la data de 13 decembrie 2008. Această concluzie este susținută și de art. 2 alin. (1) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată, care stipulează că „deputații și senatorii intră în exercițiul mandatului la data întrunirii legale a Camerei din care fac parte, sub condiția validării alegerii și a depunerii jurământului". În același sens, art. 7 alin. (1) din aceeași lege precizează că mandatul de deputat sau de senator încetează la data întrunirii legale a Camerelor nou-alese.

30 În pofida acestui calcul constituțional și legal, legislatura 2004-2008 s-a încheiat practic mai devreme, Guvernul organizând alegeri parlamentare pe data de 30 noiembrie 2008. Noul Parlament ales a fost convocat prin Decretul nr. 1299/2008[2)] pentru data de 15 decembrie 2008[3)].

31 Prin această procedură electorală, partidele parlamentare și Guvernul au încălcat art. 63 alin. (2) din Constituție, conform căruia alegerile pentru Camera Deputaților și pentru Senat urmau să se desfășoare după expirarea mandatului Parlamentului.

[1)] M.Of. nr. 1157 din 7 decembrie 2004.

[2)] M.Of. nr. 821 din 5 decembrie 2008.

[3)] Situații similare pot fi constatate și la sfârșitul legislaturilor 2008-2012 și 2012-2016.

Prelungirea mandatului Parlamentului se justifică prin cerința asigurării colaborării permanente a celor trei puteri. Încetarea oricărei activități parlamentare la expirarea duratei mandatului sau la data dizolvării Camerelor ar vicia echilibrul între cele trei puteri în stat. 32

§6. Continuarea procedurii de dezbatere și adoptare a unor proiecte de legi și propuneri legislative inițiate în legislatura anterioară

La data încetării mandatului, își vor înceta activitatea toate structurile organizatorice constituite în vechiul Parlament, adică birourile permanente ale Camerelor, grupurile parlamentare și comisiile. Pentru asigurarea continuității procesului legislativ, Constituția prevede, însă, în art. 63 alin. (5) că proiectele de legi sau propunerile legislative înscrise pe ordinea de zi a Parlamentului precedent își continuă procedura în noul Parlament. 33

Dispoziția constituțională înscrisă în art. 63 alin. (5) din Constituție este dezvoltată de Regulamentul Camerei Deputaților, care precizează în art. 253 că proiectele de legi și propunerile legislative înscrise pe ordinea de zi a Camerei Deputaților și a Senatului al căror mandat a expirat își continuă procedura în Camera Deputaților nou-aleasă. Această procedură se aplică chiar dacă proiectele de lege sau propunerile legislative nu au ajuns să fie supuse dezbaterii în plenul unei Camere legislative. Aceeași practică se impune a fi respectată și la Senat. 34

Per a contrario, inițiativele legislative promovate în Parlamentul care și-a încheiat mandatul, fără a fi înscrise pe ordinea de zi, chiar dacă comisia permanentă sesizată cu întocmirea unui raport l-a întocmit și transmis birourilor permanente în vederea supunerii sale spre dezbatere în plenul Camerei, nu-și continuă procedura în Parlamentul nou-ales, urmând, după caz, să fie clasate și arhivate, indiferent dacă inițiator este Guvernul ori un parlamentar. În tăcerea Legiuitorului Constituant, nimic nu împiedică, însă, Parlamentul nou-ales să evalueze oportunitatea ca anumite proiecte legislative aflate în procedură de examinare la comisiile permanente să își continue procesul legislativ în noua legislatură. 35

La începutul legislaturii, Guvernul transmite Camerelor legislative o listă cuprinzând proiectele de lege aflate în dezbaterea comisiilor permanente și pe care acesta le susține în continuare. Parlamentul are însă dreptul de a decide dacă proiectele respective își vor continua procedura legislativă în noua legislatură. 36

O situație specială o prezintă acele proiecte de lege sau propuneri legislative aprobate de una dintre Camere și transmise celeilalte în vederea dezbaterii și care nu au fost înscrise pe ordinea de zi a acesteia în legislatura anterioară. Potrivit art. 63 alin. (5) din Constituție și art. 253 din Regulamentul Camerei Deputaților, rezultă că procedura legislativă pentru dezbaterea și aprobarea acestora poate fi reluată în Camera nou-aleasă, numai cu condiția ca, în legislatura anterioară, inițiativa respectivă să fi fost înscrisă pe ordinea de zi a plenului Camerei respective. 37

Această soluție este însă ilogică în privința acelor inițiative care au fost deja aprobate de una dintre cele două Camere ale Parlamentului. După părerea noastră, cursul procesului legislativ în privința unor astfel de proiecte legislative trebuie să continue în Camera nou-aleasă, chiar dacă acestea nu au fost înscrise pe ordinea de zi a Camerei al cărui mandat a încetat. În privința acestora, trebuie să se exprime voința suverană a noilor deputați sau, după caz, senatori. Considerăm că art. 63 alin. (5) din Constituție și art. 253 din Regulamentul Camerei Deputaților nu au în vedere situațiile în care inițiativele 38

legislative au fost deja aprobate de una dintre cele două Camere legislative înainte de încetarea mandatului acestora și transmise celeilalte Camere spre dezbatere și adoptare și care nu au fost, însă, înscrise pe ordinea de zi a acesteia înainte de încetarea mandatului, dar se află în stadiul de examinare la comisiile permanente, potrivit competenței materiale a acestora. În aceeași categorie de acte care își continuă procedura legislativă, în Camera nou-aleasă intră și legile adoptate tacit în condițiile art. 75 alin. (3) din Constituție.

39 O analiză distinctă, din acest punct de vedere, se impune și în cazul tratatelor sau acordurilor internaționale, al proiectelor de lege pentru aprobarea sau, după caz, pentru respingerea ordonanțelor Guvernului, precum și în cazul reexaminării legilor la cererea Președintelui României ori ca urmare a deciziilor Curții Constituționale, dacă această autoritate publică, sesizată potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, constată să ele nu sunt conforme cu textele constituționale. În primul caz, este de la sine înțeles că Parlamentul este obligat să finalizeze dezbaterea tratatelor sau a altor acorduri internaționale care i-au fost transmise spre ratificare, indiferent de momentul în care încetează mandatul acestuia.

40 Legile a căror constituționalitate a fost constatată de Curtea Constituțională potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, după încheierea legislaturii, vor fi trimise spre promulgare și publicate în „Monitorul Oficial", Partea I, sub semnătura președinților al căror mandat s-a încheiat sau, după caz, a președinților Camerelor nou alese.

41 În privința ordonanțelor guvernamentale, art. 115 alin. (7) din Constituție este clar: „ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege...". De asemenea, în cazul reexaminării legilor prevăzute la art. 77 și art. 146 lit. a) și d) din Constituție, se impune ca procedura de reexaminare să continue și în noua legislatură, chiar dacă dezbaterea legii în sine, în vederea punerii sale de acord cu decizia Curții Constituționale, nu a fost înscrisă încă pe ordinea de zi a Camerei competente.

Art. 64. Organizarea internă

(1) Organizarea și funcționarea fiecărei Camere se stabilesc prin regulament propriu. Resursele financiare ale Camerelor sunt prevăzute în bugetele aprobate de acestea.

(2) Fiecare Cameră își alege un birou permanent. Președintele Camerei Deputaților și președintele Senatului se aleg pe durata mandatului Camerelor. Ceilalți membri ai birourilor permanente sunt aleși la începutul fiecărei sesiuni. Membrii birourilor permanente pot fi revocați înainte de expirarea mandatului.

(3) Deputații și senatorii se pot organiza în grupuri parlamentare, potrivit regulamentului fiecărei Camere.

(4) Fiecare Cameră își constituie comisii permanente și poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. Camerele își pot constitui comisii comune.

(5) Birourile permanente și comisiile parlamentare se alcătuiesc potrivit configurației politice a fiecărei Camere.

Lucrări de referință: *P. Avril, J. Gicquel*, Droit parlementaire, Montchrestien, P.U.F., Paris, 2004, p. 66-74, 84-88, 88-96, 97-102; *G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper*, Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1997, p. 591-598; *D. Chagnolland*, Droit constitutionnel contemporain, Ed. Sirey, Paris, 1999, p. 328-332; *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Ed. Armand Colin, Paris, 1995, p. 586-591; *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Ed. Monitorul Oficial R.A., București, 1992, p. 145-147; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 123; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 620-634; *T. Drăganu*, Drept constituțional și

instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 151-156, p. 189-198; *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, Ed. P.U.F., Paris, 1992, p. 97-98, 177-180, 474-478, 910-911; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 715-736; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 168-186; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005, p. 79-108; *I. Vida*, Comentariul art. 64 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 620-635; *P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien*, Droit constitutionnel, Ed. Sirey, Paris, 2007, p. 481-483, 485-487, 488-489.

Studii de specialitate: *M. Enache*, Comisiile parlamentare, în Revista de Drept Public nr. 1/2000; *C. Ionescu*, Unele reflecții pe marginea art. 64 din Constituția României, republicată, în Revista de Drept Public nr. 2/2009; *A. Iorgovan*, Despre neconstituționalitatea a trei texte din Regulamentul Senatului, în Revista de Drept Public nr. 3/2005; *E.S. Tănăsescu*, Revocarea președintelui Camerei Deputaților. Compunerea birourilor permanente ale Camerelor Parlamentului, în Curierul Judiciar nr. 3/2005; *E.S. Tănăsescu*, Compunerea birourilor permanente ale Camerelor Parlamentului. Revocarea membrilor birourilor permanente ale Camerelor Parlamentului. Configurația politică a Camerelor. Procedură legislativă. Obiect de reglementare al Regulamentului, în Curierul Judiciar nr. 12/2005.

Corelații legislative: Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat prin Hotărârea nr. 8 din 24 februarie 1994, republicat (M.Of. nr. 481 din 28 iunie 2016); Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 28 din 24 octombrie 2005, republicat (M.Of. nr. 387 din 20 mai 2016); Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat (M.Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016).

Comentariu

Sumar

§1. Suveranitatea și autonomia organizatorică și financiară a Camerelor legislative 715
§2. Alegerea și funcționarea birourilor permanente 718
§3. Constituirea grupurilor parlamentare 722
§4. Natura juridică a comisiilor parlamentare 727

§1. Suveranitatea și autonomia organizatorică și financiară a Camerelor legislative

O consecință directă a principiului suveranității poporului este suveranitatea Adunărilor legiuitoare. Ca esență, sau natură, suveranitatea Parlamentului nu diferă de cea a poporului, recunoscută și consacrată prin art. 2 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia „suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere și prin referendum". Prin proceduri electorale democratice și periodice se produce un transfer de atribute ale suveranității de la popor la reprezentanții săi reuniți în Parlament. În virtutea acestei suveranități, Parlamentele adoptă legi care se situează în vârful ierarhiei actelor juridice, acordă guvernelor votul de încredere și controlează modul în care acestea își exercită mandatul. Așadar, suveranitatea Parlamentului izvorăște dintr-o delegare de atribuții. Delegarea de putere suverană se face sub condiție, poporul fiind liber să o retragă prin proceduri electorale democratice sau prin dreptul său de a se opune prin forță tiraniei. Parlamentul, fiind o putere instituită, nu poate deține puterea în nume propriu, ci în numele și sub controlul celui care i-a încredințat-o vremelnic. Un alt efect al suveranității Parlamentului este independența și autonomia sa organizatorică, funcțională și financiară. 1

2 În aceeaşi măsură în care este reprezentativ, Parlamentul este şi independent faţă de celelalte autorităţi publice. Independenţa Camerelor legislative şi a Parlamentului în întregul său, este garantată de Constituţie prin art. 64, potrivit căruia Camera Deputaţilor şi Senatul se organizează şi funcţionează potrivit unor reguli stabilite de sine-stătător în propriile regulamente. Tot astfel, Camerele îşi aprobă resursele financiare prin hotărâre, bugetul anual al acestora fiind inclus în bugetul de stat. Singura restricţie de organizare şi funcţionare constă în respectarea normelor şi principiilor constituţionale care stabilesc statutul general al Camerelor şi al membrilor acestora.

3 La rândul lor, deputaţii şi senatorii se bucură – în condiţiile stipulate în Constituţie – de un statut de independenţă faţă de celelalte autorităţi ale statului, partide, alegători ş.a.

4 Independenţa Camerelor legislative, precum şi a membrilor acestora, este indispensabilă exercitării competenţelor şi atribuţiilor ce le-au fost conferite, altfel spus, exercitării puterii legislative, în înţelesul cel mai larg al acestei noţiuni: conţinut, procedură şi controlul puterii executive[1)].

5 Facem precizarea că atât caracterul reprezentativ, cât şi independenţa Camerelor Parlamentului şi a membrilor acestora sunt de natură constituţională. Ca atare, încălcarea lor echivalează cu încălcarea prevederilor Constituţiei.

6 Textul art. 64 alin. (1) din Constituţie face aplicaţia principiului suveranităţii forului legislativ. În virtutea autonomiei organizatorice care le-a fost conferită prin Constituţie, Camera Deputaţilor şi Senatul îşi adoptă prin hotărâre propriul regulament, care va reglementa modul de organizare şi funcţionare al acestora, organismele de lucru şi de conducere, precum şi procedura legislativă. Regulamentele conţin, de asemenea, dispoziţii referitoare la statutul deputaţilor şi, respectiv, al senatorilor, la serviciile celor două Adunări ş.a.

7 În afara celor două regulamente proprii, Camera Deputaţilor şi Senatul şi-au adoptat un regulament al activităţilor comune. Importanţa celor trei regulamente este conferită şi de majoritatea de voturi cerută pentru aprobarea lor. Astfel, cele două Adunări îşi adoptă regulamentele prin hotărâre, cu votul majorităţii membrilor acestora.

8 O problemă controversată în practica parlamentară se referă la procedura de modificare a Regulamentului Camerei Deputaţilor şi al Senatului. Asupra naturii juridice a regulamentelor parlamentare şi a forţei lor juridice, precum şi a raporturilor între regulament şi lege, ca act juridic al Parlamentului, există o opinie generală acceptată în teoria şi practica dreptului parlamentar. Aşa cum a apreciat şi Curtea Constituţională, regulamentele Camerelor legislative sunt acte adoptate prin hotărâri ale acestora, în care fiecare Cameră îşi stabileşte, în mod autonom şi în cadrul prescris de Constituţie, normele privind organizarea internă, funcţionarea, precum şi dispoziţii privind statutul membrilor Parlamentului[2)]. Evident, regulamentele conţin şi alte dispoziţii privind procedura legislativă şi de control parlamentar, privind conducerea personalului parlamentar ş.a.

9 Având în vedere că Parlamentul şi Camerele sale sunt organisme constituite şi organizate pe baze politice, este firesc ca dispoziţiile cuprinse în regulamentele acestora să exprime într-o cât mai largă măsură voinţa deputaţilor şi senatorilor asociaţi în grupuri

---

[1)] A se vedea *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. 2, Ed. Économica, Paris, 1990, p. 1214.

[2)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 45 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 martie 1994).

parlamentare[1]). Acesta este motivul pentru care Constituția a stabilit, în art. 76 alin. (1), că hotărârile privind regulamentele Camerelor se adoptă cu votul majorității fiecăreia dintre ele. Așa cum a precizat Curtea Constituțională în Decizia nr. 45/1994, majoritatea absolută impusă de Constituție pentru adoptarea unei asemenea hotărâri urmărește să asigure o exprimare cât mai largă a voinței deputaților în prevederile regulamentare, lucru firesc într-un sistem parlamentar democratic, care implică, prin definiție, o majoritate și o opoziție parlamentară.

Autonomia regulamentară a Camerelor nu înseamnă însă exprimarea libertină a intereselor de partid, chiar ale partidului sau partidelor majoritare, manifestarea discreționară a voinței politice dominante aritmetic în Camerele legislative, mai ales dacă autonomia respectivă se raportează la elaborarea și modificarea regulamentelor. 10

Potrivit practicii parlamentare și cutumei stabilite în cele aproape trei decenii de activitate parlamentară, rolul principal în inițierea elaborării și modificării regulamentelor Camerei Deputaților și Senatului îl au grupurile parlamentare. Evident, nimic nu împiedică ca un deputat sau senator să facă propuneri pentru modificarea regulamentelor. Acestea sunt examinate de Comisia pentru regulament din fiecare Cameră, care este formată din câte un reprezentant al fiecărui grup parlamentar. 11

Totuși, rolul decisiv în acceptarea propunerilor de modificare a regulamentelor trebuie să-l aibă Biroul permanent al fiecărei Camere, ca organism care are – pentru această procedură – rolul de mediere între grupurile parlamentare, de filtrare – dar nu de cenzurare – a propunerilor privind modificarea regulamentelor. Art. 32 alin. (1) lit. c) din Regulamentul Camerei Deputaților prevede, în acest sens, că Biroul permanent supune aprobării Camerei regulamentul acesteia, precum și propunerile de modificare. La rândul său, art. 36 alin. (1) lit. c) din Regulamentul Senatului prevede că Biroul permanent al acestuia propune înscrierea pe ordinea de zi a aprobării Regulamentului Senatului sau a modificărilor acestuia. 12

Procedural, orice propunere de modificare a regulamentului trebuie transmisă Biroului permanent, iar acesta o evaluează – eventual prin vot – și o transmite Comisiei pentru regulament în vederea examinării și întocmirii unui raport. Biroul permanent își poate prezenta, dacă hotărăște astfel, un punct de vedere asupra propunerilor de modificare a regulamentului respectiv, care să fie transmis Comisiei și de care aceasta ar urma să țină seama, în considerarea dispoziției textului regulamentar citat, care recunoaște Biroului permanent un rol predominant în ceea ce privește modificarea regulamentului. 13

Oricum, raportul întocmit de comisia de specialitate sesizată trebuie însușit de Biroul permanent, care este îndreptățit să supună aprobării Camerei propunerile de modificare a regulamentului. Considerăm că în calitatea sa de organism de conducere al Camerei, Biroul permanent al acesteia are dreptul să decidă asupra includerii, în proiectul ordinii de zi, a raportului întocmit de Comisia pentru regulament. Acest drept este foarte clar menționat în Regulamentul Senatului, care prevede, în art. 36 alin. (1) lit. c), că Biroul permanent al Senatului „propune înscrierea pe ordinea de zi a Regulamentului Senatului sau a modificărilor acestuia". Ipotetic, se poate discuta dacă în cazul refuzului Biroului permanent de a înscrie pe ordinea de zi a plenului propunerea de modificare a regulamentului, asupra căreia Comisia pentru regulament a întocmit un raport, mai poate fi 14

[1]) A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 45/1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

finalizată. Într-o asemenea situație, competența de soluționare a divergenței între comisie și biroul permanent revine, în opinia noastră, plenului Camerei respective. Inițiativa sesizării plenului ar reveni președintelui Comisiei pentru regulament sau liderului unui grup parlamentar, dar plenul poate respinge prin vot cererea de includere pe ordinea de zi a propunerii de modificare a regulamentului.

15 Camerele au o deplină libertate de a se organiza și de a-și fixa procedurile parlamentare, cu o singură condiție: de a respecta prevederile constituționale. Revine Curții Constituționale competența de a verifica constituționalitatea regulamentelor Camerei Deputaților și Senatului la sesizarea președinților Camerelor respective, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau, după caz, de cel puțin 25 de senatori.

16 Autonomia organizatorică și funcțională a Camerelor legislative se manifestă nu numai în raporturile acestora cu alte autorități publice, ci și în raporturile între ele. Constituția stabilește cu deosebită claritate raporturile instituționale între Camera Deputaților și Senat. Autonomia organizatorică și funcțională, precum și autonomia bugetară, stipulate în art. 64 alin. (1) din Constituție, au, între altele, și rolul de a împiedica imixtiunea unei Adunări în drepturile și prerogativele celeilalte[1].

17 De altfel, Curtea Constituțională a apreciat că autonomia exclude posibilitatea ca prin regulamentul unei Camere să se stabilească drepturi sau obligații pentru parlamentarii celeilalte Camere[2].

18 Cât privește autonomia financiară, Camerele își stabilesc resursele financiare prin hotărâri proprii pe care la aprobă cu votul majorității membrilor acestora prezenți la ședință. Bugetele proprii urmează să fie ulterior cuprinse în bugetul de stat supus aprobării Parlamentului.

§2. Alegerea și funcționarea birourilor permanente

19 Principala structură organizatorică a Camerei Deputaților și, respectiv, a Senatului este biroul permanent, acesta având rolul unui organism intern de conducere. În legătură cu natura juridică a birourilor permanente, trebuie subliniat că Legiuitorul Constituant, referindu-se la acestea, precizează în art. 64 alin. (2) din Constituție că fiecare Cameră își alege un birou permanent. Cum textul citat face parte din articolul privind organizarea internă a Camerei Deputaților și Senatului (art. 64), rezultă că birourile permanente sunt organe interne ale acestora.

20 Se poate remarca faptul că nici Regulamentul Camerei Deputaților, nici cel al Senatului nu conțin o caracterizare a birourilor permanente, așa cum fac în cazul grupurilor parlamentare și al comisiilor permanente.

21 În literatura de specialitate s-a remarcat că birourile permanente sunt organe interne de lucru ale Camerelor[3]. În condițiile în care și comisiile parlamentare sunt, potrivit Regulamentelor Camerelor, organe de lucru ale acestora, simpla caracterizare a birourilor permanente ca organe de lucru ale celor două Camere ni se pare incompletă. Este

---

[1] A se vedea *G. Alexianu*, Principii de drept constituțional, Ed. Librăriei „Universala", Alcaly & Co., București, 1939, p. 87.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 46/1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

[3] *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C. H. Beck, București, 2006, p. 625.

adevărat, birourile permanente, prin atribuțiile ce li se conferă prin regulamente, asigură conducerea propriu-zisă a activității parlamentare, îndeosebi a celei legislative. În același timp, birourilor permanente li s-au repartizat atribuții privind organizarea și conducerea serviciilor Camerei Deputaților și Senatului.

Atribuțiile conferite birourilor permanente sunt atribuții de conducere. De aceea, considerăm că birourile permanente sunt organe interne de conducere ale corpurilor legislative. 22

În lumina prevederilor constituționale și regulamentare, trăsăturile distinctive ale birourilor permanente sunt următoarele: 23

a) au caracter colegial, întrucât sunt constituite din președinte, vicepreședinți, secretari și chestori;

b) sunt organe alese;

c) respectă configurația politică a Camerei respective, componența acestora fiind constituită prin negocieri între grupurile parlamentare;

d) sunt organe interne de conducere ale Camerelor;

e) activitatea lor are, practic, caracter permanent;

f) răspund pentru întreaga activitate în fața Camerelor.

Fiecare birou permanent este compus din președinte, vicepreședinți, secretari și chestori. Potrivit principiului că structurile interne ale Camerelor respectă configurația politică a acestora, componența birourilor permanente va fi rezultatul negocierilor politice între grupurile parlamentare. Aceasta este și concluzia rezultată din art. 64 alin. (5) din Constituție, potrivit căruia birourile permanente și comisiile parlamentare se alcătuiesc potrivit configurației politice a fiecărei Camere, existente la începutul fiecărei legislaturi pentru întreaga durată a acesteia. 24

Președinții Camerelor sunt și președinții birourilor permanente. În legătură cu funcția de președinte al Camerei Deputaților și Senatului, raportată la calitatea de membru al Biroului permanent, Constituția României prevede în art. 64 alin. (2) doar că aceștia se aleg pe durata mandatului Camerelor. Singura referire constituțională indirectă privind calitatea celor doi președinți ca membri ai birourilor permanente este teza a III-a a art. 64 alin. (2): „Ceilalți membri ai birourilor permanente sunt aleși la începutul fiecărei sesiuni". 25

Din formularea folosită în Constituție, rezultă indirect că președinții corpurilor legiuitoare sunt, în același timp, membri ai birourilor permanente. 26

O lectură atentă a art. 64 din Constituție relevă că Legiuitorul Constituant se referă în acest articol, la președinții Camerelor ca membri ai birourilor permanente, și nu ca președinți ai corpurilor legislative. Mai mult, Constituția nu se referă în acest articol la structura ierarhică a funcțiilor în cadrul birourilor permanente. 27

Precizarea privind întrunirea dublei calități de Președinte al Camerei și președinte al biroului permanent este făcută în Regulamentele Camerelor. Astfel, Regulamentul Camerei Deputaților prevede în art. 21 alin. (2) că președintele Camerei Deputaților este și președintele Biroului permanent. Un text asemănător referitor la Președintele Senatului găsim în art. 23 alin. (2) din Regulamentul acestei Camere. 28

După părerea noastră, suntem în prezența unui concurs de funcții. Funcția de președinte al Camerei este însă o funcție eminamente și exclusiv politică, iar funcția de președinte al Biroului permanent este o funcție politică, dar poate fi, în anumite condiții, și o funcție de autoritate administrativă. De asemenea, președintelui Senatului îi revine competența de a aproba decontarea cheltuielilor pentru deplasările în străinătate pe care le-a dispus. 29

30 Președintele Camerei Deputaților și președintele Senatului au, potrivit Constituției, atribuții exprese, ce le revin în această calitate. Astfel, președintele Senatului sau președintele Camerei Deputaților asigură, în această ordine, interimatul funcției de Președinte al României [art. 98 alin. (1) din Constituție], președinții celor două Camere pot sesiza Curtea Constituțională în condițiile prevăzute de art. 146 lit. a), b), c) și e) din Constituție.

31 Alte atribuții rezultate din considerarea calității lor de președinți ai Camerelor sunt prevăzute în regulamentele parlamentare. Astfel, de pildă, cei doi președinți reprezintă Camerele în relațiile interne și externe [art. 34 lit. i)] din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 39 alin. (1) lit. f) din Regulamentul Senatului.

32 Însăși alegerea președinților Camerelor se face distinct de cea a celorlalți membri ai birourilor permanente, în concordanță, de altfel, cu dispozițiile regulamentare. Se mai impune o precizare: președinții celor două Camere nu reprezintă entități sau organisme conducătoare distincte de birourile permanente. Doar acestea din urmă îndeplinesc funcția de organ de conducere a Camerei.

33 Regulamentele conțin prevederi asemănătoare cu privire la alegerea președinților Camerelor și a celorlalți membri ai birourilor permanente. Președinții celor două Camere sunt aleși pe durata mandatului Parlamentului, prin vot secret, cu buletine de vot, pe care sunt înscrise numele și prenumele tuturor candidaților propuși de grupurile parlamentare. Fiecare grup poate face o singură propunere. Este declarat președinte candidatul care a întrunit votul majorității deputaților/senatorilor prezenți.

34 Dacă niciun candidat nu a întrunit, după două tururi, votul membrilor Camerei Deputaților, se organizează un nou tur de scrutin la care participă cei doi candidați care au obținut numărul cel mai mare de voturi. În urma acestui nou tur va fi declarat președinte al Camerei Deputaților candidatul care a obținut majoritatea voturilor deputaților prezenți. În legătură cu această majoritate, suficientă pentru alegerea președintelui trebuie să se țină seama că în sala de vot trebuie să fie prezentă majoritatea membrilor Camerei respective. Această cerință decurge din art. 67 din Constituție, potrivit căruia Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, hotărâri și moțiuni în prezența majorității membrilor acestora. Potrivit Regulamentului Senatului [art. 24 alin. (3)], dacă niciun candidat nu a întrunit numărul de voturi necesar, se organizează noi tururi de scrutin la care participă primii doi candidați care au obținut cel mai mare număr de voturi sau, după caz, toți candidații care s-au clasat pe primul loc, la egalitate de voturi, ori primul clasat și toți candidații care s-au clasat pe locul al doilea, cu un număr egal de voturi. Este declarat ales președinte al Senatului candidatul care a obținut votul majorității senatorilor prezenți.

35 Alegerea vicepreședinților, a secretarilor și a chestorilor care compun, alături de președintele Camerei, Biroul permanent al acesteia, se face la propunerea grupurilor parlamentare.

36 Pentru a se respecta principiul configurației politice a Camerelor, acestea stabilesc numărul de locuri din Biroul permanent care revine, pe funcții, grupurilor parlamentare în funcție de mărimea acestora. Regulamentele nu prevăd criteriul acordării unui număr mai mare sau mai mic de locuri sau a unor funcții mai importante. Din motive lesne de înțeles, criteriul cel mai obiectiv este ponderea numerică a grupurilor parlamentare. Stabilirea numărului de locuri și a funcțiilor corespunzătoare se face prin negociere politică de către liderii grupurilor parlamentare.

În calcularea acestei ponderi intervine însă o problemă practică, din cauza migrației parlamentare. Astfel, la începutul legislaturii, ponderea grupurilor rezultă din numărul deputaților și, respectiv, al senatorilor care alcătuiesc fiecare grup parlamentar. Pe parcursul derulării sesiunilor parlamentare, din diferite grupuri se desprind, așa cum a rezultat până acum din practică, unii deputați și senatori, care de regulă se afiliază altor grupuri, astfel încât ponderea grupurilor se modifică, uneori dramatic. 37

Față de această situație, prin negocieri politice s-a stabilit cutuma potrivit căreia configurația politică înregistrată la începutul legislaturii se menține identică pe întreaga durată a acesteia, indiferent de fluctuația deputaților și senatorilor de la un grup la altul. Această cutumă contravine însă Constituției, care permite părăsirea grupurilor parlamentare și asocierea liberă la altele. Rezultă, prin urmare, că ponderea grupurilor și, deci, configurația politică a Camerelor se poate schimba în fiecare sesiune, afectând ipotetic raportul dintre majoritate și opoziție. Față de această situație și respectând intenția Adunării Constituante de a condiționa configurația politică a birourilor permanente și a comisiilor parlamentare de configurația politică a fiecărei Camere, se impune teza potrivit căreia alcătuirea numerică și pe funcții a birourilor permanente ar trebui raportată, în termeni constituționali, în fiecare moment, la ponderea reală a grupului, existentă la începutul fiecărei sesiuni parlamentare. Această soluție ar rezolva definitiv și problema vocației oricărui grup de a i se aloca pe parcursul legislaturii diferite funcții în cadrul Camerei Deputaților și, respectiv, al Senatului. 38

Propunerile nominale pentru funcțiile de vicepreședinți, secretari și chestori se fac de către liderii grupurilor parlamentare, în limita locurilor repartizate, potrivit configurației politice a Camerei respective. Lista candidaților propuși de Camera Deputaților pentru funcțiile menționate se supune în întregime votului Camerei și se aprobă cu majoritatea voturilor deputaților prezenți. Dacă nu se realizează această majoritate, se organizează un nou tur de scrutin, în care lista este aprobată cu majoritatea voturilor deputaților prezenți. Se înțelege că în toate operațiunile de votare trebuie respectată condiția de cvorum prevăzută în art. 67 din Constituție. Votul este secret și se exprimă prin bile la Camera Deputaților [art. 24 alin. (2) din regulamentul acestei Camere] și cu buletine la Senat. Desigur, pe parcursul unei sesiuni parlamentare se pot produce modificări în componența nominală a birourilor permanente, apelându-se în acest caz la procedura alegerii unor noi membri ai acestora. 39

Dacă președinții Camerelor se aleg pentru întreaga durată a mandatului Parlamentului, ceilalți membri ai Birourilor permanente se aleg la începutul fiecărei sesiuni ordinare a Camerelor respective. 40

Oricărui membru al Biroului permanent i se poate revoca mandatul înainte de expirarea acestuia. Această regulă generală este comună celor două regulamente. Potrivit principiului simetriei, se impune ca revocarea să fie supusă aceleiași modalități de votare folosite pentru alegerea în Biroul permanent. 41

Revocarea va fi decisă pentru fiecare caz în parte prin vot secret, care se exprimă prin bile. Regulamentul Camerei Deputaților prevede că revocarea președintelui se face cu majoritatea deputaților prezenți, cu asigurarea cvorumului legal. Regulamentul Senatului prevede în art. 30 alin. (1) că revocarea președintelui poate fi propusă de minimum o treime din numărul total al senatorilor, pentru încălcarea prevederilor Constituției sau 42

pentru încălcarea gravă sau repetată a dispozițiilor regulamentare. Revocarea poate fi propusă și de jumătate plus unu din numărul total al senatorilor[1]. Pentru această ipoteză procedurală, regulamentul nu prevede însă și motivele pentru care ar putea fi cerută revocarea președintelui.

43 După cum se poate observa din conținutul art. 28 din Regulamentul Camerei Deputaților și al art. 33 din Regulamentul Senatului, orice membru al Biroului permanent poate fi revocat, inclusiv președinții celor două Camere. Într-o asemenea ipoteză, se va relua procedura regulamentară pentru alegerea președintelui Camerei și, după caz, a unui nou membru al biroului permanent.

44 Fiecărui membru al Biroului permanent îi revin, potrivit regulamentelor parlamentare, anumite atribuții.

§3. Constituirea grupurilor parlamentare

45 Cum la alegerea Camerelor participă candidați propuși de partidele politice și, după caz, de alianțele politice sau electorale, este firesc ca Parlamentul ales să aibă o anumită coloratură sau configurație politică. Aceasta rezultă din spectrul tuturor partidelor politice ai căror reprezentanți aleși – deputați și senatori – fac parte din fiecare Cameră. Este foarte important de știut care este configurația politică a Camerei Deputaților și a Senatului, întrucât întreaga activitate parlamentară exprimă confruntarea sau colaborarea între partidele politice reprezentate în Camera respectivă.

46 În condițiile în care Constituția definește în art. 8 alin. (2) rolul partidelor politice de a contribui la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor, constituirea grupurilor parlamentare este o cerință imperioasă. Cu toate acestea, Legea fundamentală stabilește, în art. 64 alin. (3), că deputații și senatorii se pot organiza în grupuri parlamentare. Este vorba de o latitudine organizatorică, și nu de o obligație politică, deși asocierea în grupuri parlamentare – reglementată în Regulamentul fiecărei Camere – se face în funcție de criterii politice. Constituția nu putea să prevadă obligația deputaților și senatorilor de a se organiza în grupuri parlamentare, chiar și în condițiile constituționalizării rolului partidelor politice, deoarece este o caracteristică a mandatului parlamentar de a fi exercitat de cel ales, în mod liber. Odată înființate, grupurile parlamentare au un rol foarte important în organizarea și funcționarea Camerelor Parlamentului. Grupurile parlamentare sunt libere să-și elaboreze regulamente proprii, pot impune membrilor lor o disciplină strictă de grup.

47 Experiența parlamentară a legislaturilor care s-au succedat din 1990 până în prezent dovedește că toate grupurile parlamentare, cu excepția celui al minorităților naționale, s-au comportat ca o extensie parlamentară a partidelor politice cărora le-au aparținut membrii fiecărui grup.

48 Această rezonanță partinică a grupurilor parlamentare, amplificată în cazul grupului sau grupurilor care au sprijinit Guvernul și Președintele republicii, și-a pus amprenta asupra sistemului politic românesc, au deturnat uneori Parlamentul de la rolul său constituțional,

---

[1] Dispoziția cuprinsă în art. 30 alin. (1) și (2) din Regulamentul Senatului a fost declarată neconstituțională prin Decizia Curții Constituționale nr. 601 din 14 noiembrie 2005 (M.Of. nr. 1022 din 17 noiembrie 2005). În conformitate cu dispozițiile art. 147 alin. (1) din Constituție, prevederile art. 30 referitoare la declanșarea procedurii de revocare a președintelui Senatului sunt lipsite de efecte juridice.

transformându-l într-o mașină de vot ascultătoare, într-un mecanism instituțional care pune obedient în practică decizii guvernamentale. Parlamentul și-a pierdut astfel, în câteva conjuncturi politice speciale, rolul său de organ suprem reprezentativ al poporului român și a devenit, în schimb, un reprezentant al partidului sau al coaliției de guvernământ. Această transformare a Parlamentului nu este lipsită de consecințe pe plan politic, inclusiv în ceea ce privește comportamentul politic al cetățenilor republicii, dar și al instituțiilor de guvernare. Poporul astfel reprezentat se alienează de putere, în aceeași măsură în care Parlamentul, Guvernul sau Președintele republicii, sau împreună, se alienează de popor.

Art. 64 alin. (5) din Constituție a instituit criteriul configurației politice în alcătuirea 49
structurilor organizatorice ale Camerelor Parlamentului. Configurația politică este rezultatul votului acordat de alegători candidaților propuși de partidele politice înscrise în competiția electorală. În raport direct cu votul acestora, grupurile parlamentare cuprind mai mulți sau, dimpotrivă, mai puțini deputați, respectiv senatori. În afara configurației politice care structurează fiecare Cameră într-o majoritate și opoziție, există o majoritate conjuncturală, în înțelesul cantitativ de majoritate a parlamentarilor (deputați sau senatori), realizată pentru declanșarea unei anumite proceduri regulamentare sau pentru adoptarea unui anumit act juridic sau politic. Această majoritate, negociată, de regulă, de liderii grupurilor parlamentare și care rezultă, așa cum am arătat, din dinamica compunerii și recompunerii forțelor politice în Parlament în funcție de factori neavuți în vedere de electorat la momentul alegerilor parlamentare, nu se poate substitui configurației politice a Camerelor legislative[1].

Configurația politică este exprimată de grupurile parlamentare. Acestea se constituie 50
în fiecare Cameră prin asocierea a cel puțin 10 deputați și, respectiv, 7 senatori care au candidat în alegeri din partea aceluiași partid sau a aceleiași alianțe politice sau electorale. Trebuie remarcat că organizarea deputaților și senatorilor în grupuri parlamentare nu este obligatorie. Această concluzie rezultă din art. 64 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia deputații și senatorii se pot organiza în grupuri parlamentare. Rezultă că, în intenția Constituantului, parlamentarii care au refuzat să facă parte din grupul parlamentar al partidului din partea căruia au candidat sunt liberi să-și desfășoare activitatea în afara grupurilor. În opinia noastră, ei nu pot avea, însă, calitatea de deputați sau senatori independenți, deoarece Legea electorală operează doar cu categoria de „candidați independenți". Doar aceștia devin „deputați sau senatori independenți", dacă sunt aleși[2].

Cele două regulamente parlamentare, când folosesc termenii de „deputați independenți" 51
[art. 13 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaților] sau „senatori independenți" [art. 16 alin. (6) din Regulamentul Senatului], ar urma să se refere, de fapt, la candidații independenți declarați aleși în Camerele respective.

Revenind la înțelesul art. 64 alin. (3) din Constituție, considerăm că opțiunea 52
deputatului sau a senatorului pentru a adera sau nu la grupul parlamentar constituit la începutul legislaturii este, în primul rând, o opțiune organizatorică și apoi, eventual, și politică. Un argument în acest sens este chiar economia art. 64 din Constituție, care se referă expres la problema organizării interne a celor două Camere.

---

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 601/2005 (M.Of. nr. 1022 din 17 noiembrie 2005).

[2] A se vedea *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 715.

53 Organizarea deputaţilor şi senatorilor în grupuri parlamentare, deşi nu este obligatorie, reprezintă totuşi o cerinţă practică. Organizaţi în grupuri parlamentare, deputaţii şi, respectiv, senatorii desfăşoară o activitate unitară, au posibilitatea să exprime cu mai multă eficienţă programul politic al propriului partid. Potrivit Constituţiei, modul de organizare în grupuri parlamentare este stabilit autonom de către fiecare Cameră prin regulament propriu.

54 Prin regulamentele celor două Camere s-a stabilit principiul că deputaţii, respectiv senatorii unui partid sau ai unei alianţe politice sau electorale nu pot constitui decât un grup parlamentar. În condiţiile în care Legea electorală permite înscrierea în alegeri a alianţelor politice, regulamentele Camerelor nu puteau să ignore, din punct de vedere al constituirii grupurilor, o asemenea realitate. Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede, în acest sens, că deputaţii care au candidat din partea unei alianţe politice sau a unei alianţe electorale şi fac parte din partide politice diferite pot constitui grupuri parlamentare proprii ale partidelor din care fac parte. Se înţelege că, în acest caz, trebuie respectată condiţia prevăzută în art. 13 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaţilor, în sensul că organizarea unui grup parlamentar în această Cameră este posibilă doar prin asocierea a cel puţin 10 deputaţi. De regulă, însă, în asemenea situaţii se constituie un grup parlamentar unic al alianţei respective.

55 Desigur, se poate întâmpla ca un partid politic să nu aibă într-o Cameră numărul suficient de deputaţi, respectiv de senatori pentru a forma un grup parlamentar. Într-o asemenea ipoteză, Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede în art. 13 alin. (5) că deputaţii unor partide sau formaţiuni politice care nu întrunesc numărul necesar pentru a forma un grup parlamentar, precum şi deputaţii independenţi se pot reuni în grupuri parlamentare mixte sau se pot afilia altor grupuri parlamentare constituite potrivit regulilor generale.

56 Nu contează momentul constituirii unui astfel de grup. Desigur, grupurile parlamentare se formează la începutul legislaturii, dar nici Constituţia, nici regulamentele nu interzic ca, pe parcurs, parlamentarii aparţinând unui anumit partid politic reprezentat în Camera Deputaţilor sau în Senat, care iniţial au intrat în componenţa altui grup parlamentar, să părăsească acel grup şi, dacă întrunesc numărul minim de membri prevăzut de regulamente, să se constituie într-un grup separat. Dacă nu se întruneşte condiţia de număr, aceasta poate fi realizată prin cooptarea altor parlamentari care au părăsit anterior grupul politic din componenţa căruia au făcut parte iniţial, putându-se, astfel, constitui un nou grup parlamentar de sine stătător.

57 După părerea noastră, opinia potrivit căreia deputaţii independenţi se pot constitui în grupuri parlamentare mixte sau se pot afilia doar la grupuri constituite la începutul legislaturii contravine Constituţiei şi Regulamentelor celor două Camere legislative. Art. 13 alin. (5) din Regulamentul Camerei Deputaţilor oferă posibilitatea deputaţilor care nu întrunesc numărul necesar pentru constituirea unui grup să se reunească cu deputaţi independenţi, formând astfel un grup propriu, indiferent care ar fi momentul constituirii acestuia. Parlamentarii pot să-şi exercite dreptul constituţional de a se asocia în grupuri parlamentare oricând pe durata legislaturii. Orice altă interpretare a art. 13 alin. (5) din Regulamentul Camerei Deputaţilor este neconstituţională.

58 Tot neconstituţională este şi opinia că deputaţii care părăsesc grupurile parlamentare nu ar putea să se afilieze la grupurile parlamentare existente deja. Dreptul parlamentarului de a se afilia la un grup politic este un drept subiectiv consfinţit de Constituţie şi nu

poate fi îngrădit. O astfel de îngrădire ar fi în realitate o sancționare a parlamentarului, care din diferite motive își părăsește grupul la care s-a afiliat. Curtea Constituțională a decis, în acest sens, că părăsirea unui grup, cât și trecerea sau afilierea ulterioară la altul constituie modalități ale exercitării unuia și aceluiași drept constituțional, prevăzut de art. 64 alin. (3) din Constituție. Nicio dispoziție regulamentară nu poate contraveni acestei prevederi constituționale.

Curtea Constituțională a infirmat și constituționalitatea unui text cuprins în Regula- 59
mentul Senatului aprobat în 1993, potrivit căruia senatorul care și-a părăsit grupul nu ar avea o altă opțiune de afiliere decât de a redeveni membru al grupului respectiv. Referitor la dispoziția regulamentară respectivă, Curtea a decis că aceasta încalcă nu numai prevederea constituțională cuprinsă în art. 64 alin. (3), dar și dreptul senatorului de a-și exprima în mod liber opțiunea politică.

De asemenea, este neconstituțională și interdicția impusă parlamentarilor independenți 60
de a constitui un grup parlamentar propriu, întrucât astfel s-ar încălca libertatea lor de opțiune și ar fi obligați să recurgă exclusiv la posibilitatea de a se afilia la un grup parlamentar deja constituit. Încă din legislatura 2000-2004 există cutuma de a nu se permite înființarea unui grup parlamentar prin asocierea deputaților, respectiv a senatorilor deveniți independenți prin părăsirea grupurilor la care se afiliaseră inițial. Regulamentul Camerei Deputaților prevede în art. 13 alin. (4) că grupurile parlamentare ale unor partide politice care au fuzionat pe parcursul unui unei legislaturi constituie un singur grup parlamentar sub denumirea partidului nou înființat prin fuziune, începând cu data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești privind constituirea noului partid.

Regulamentul Camerei Deputaților aflat în vigoare prevede în art. 14 că deputații care 61
nu au devenit membri ai unor grupuri parlamentare deja constituite și deputații ai căror grupuri s-au desființat, precum și deputații deveniți independenți prin demisie, excludere din partid sau prin părăsirea unui grup parlamentar au anumite drepturi speciale, care, de regulă, sunt recunoscute membrilor grupurilor parlamentare.

Regulamentul Camerei Deputaților prevede, de asemenea, că deputații care reprezintă 62
organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, altele decât cea maghiară, pot constitui un singur grup parlamentar. Această dispoziție era necesară ca efect al art. 62 alin. (2) din Constituție și al art. 56 din Legea electorală. Firește, acest grup parlamentar nu va exprima configurația politică a unui partid, dar va permite susținerea în bloc a intereselor organizațiilor minorităților naționale care au beneficiat de un mandat de deputat în condițiile prevăzute de art. 62 alin. (2) din Constituție și art. 56 din Legea electorală. Facem precizarea că nimic nu împiedică ca un deputat, membru al grupului parlamentar al minorităților naționale, să se declare independent, să părăsească grupul respectiv și să se afilieze la un alt grup parlamentar.

Oricum, este clar că părăsirea grupurilor parlamentare și încercarea de trecere la 63
altele se răsfrânge asupra configurației politice a Camerelor. Trecerea de la un grup parlamentar la altul nu poate fi interpretată ca o simplă schimbare de orientare politică a parlamentarului în cauză, în raport cu programul partidului din partea căruia a candidat și în situația retragerii susținerii sale politice. În asemenea situații, parlamentarul care se află în dezacord cu formațiunea politică care l-a propus candidat ar putea să renunțe la mandatul său.

64 Cum este firesc, trecerea de la un grup parlamentar la altul atrage modificări în configurația politică a Camerelor și în ponderea grupurilor parlamentare, creează tensiuni între diferite grupuri. Părăsirea unui grup poate antrena, ipotetic, destrămarea acestuia, dacă numărul deputaților, respectiv al senatorilor rămași în grup este mai mic de 10 sau, după caz, mai mic de 7. În ultima sesiune a legislaturii 2000-2004, Grupul parlamentar al Partidului Democrat din Senat era în pericol de a se destrăma prin părăsirea acestuia de către un senator, senatorii rămași, în număr de 6, nemaiputând să mențină grupul intact. Grupul a fost menținut datorită revenirii senatorului respectiv.

65 Părăsirea grupului înseamnă, de fapt, renunțarea parlamentarului în cauză la programul partidului care l-a propus candidat în alegeri.

66 Constituția nu prevede posibilitatea părăsirii grupului parlamentar. Este drept că nici nu interzice o asemenea ipoteză. Rezultă, prin urmare, că un parlamentar este liber să opteze pe parcursul exercitării mandatului său pentru părăsirea grupului. Încercarea de a stopa migrația parlamentară a existat în Parlamentul ales la 20 mai 1990 și a continuat în legislaturile ulterioare.

67 În ceea ce privește afilierea la un alt grup a unui deputat sau senator care și-a părăsit grupul parlamentar la care aderase, precizăm că Regulamentele Camerelor au interzis inițial o asemenea posibilitate.

68 Regulamentele interzic, totodată, formarea de grupuri parlamentare ale unor partide care nu au obținut mandate în urma alegerilor [art. 19 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 16 alin. (7) din Regulamentul Senatului][1].

69 Curtea Constituțională a apreciat că dispozițiile referitoare la părăsirea grupurilor parlamentare și la interdicția trecerii deputaților sau senatorilor la alte grupuri contravin art. 64 alin. (3) și art. 69 din Constituție și, în consecință, sunt neconstituționale, întrucât echivalează cu îngrădirea mandatului reprezentativ al deputaților și senatorilor[2].

70 Deciziile Curții Constituționale fiind, în această materie, obligatorii, interdicția deputaților și senatorilor de a trece de la un grup parlamentar la altul nu mai produce efecte, aceștia putând părăsi nu numai grupul din care au făcut inițial parte, dar și grupul la care s-au afiliat între timp. Din dispozițiile regulamentare referitoare la fenomenul migrației se menține doar interdicția ca deputații și senatorii să formeze grupuri ale unor partide care nu au obținut mandate în urma alegerilor.

71 O concluzie se impune firesc: configurația politică a celor două Camere legislative este fluctuantă, în funcție de nivelul migrației parlamentare. Ca atare, ponderea grupurilor constituite potrivit art. 64 alin. (3) din Constituția revizuită în 2003 ar trebui apreciată de fiecare dată în raport cu numărul deputaților, respectiv al senatorilor a căror afiliere la un grup este confirmată de liderul acestuia. Orice altă interpretare a textelor constituționale sau regulamentare referitoare la configurația politică a Camerei Deputaților și Senatului este eronată și exprimă doar un interes politic fără o bază legală. Există însă proceduri parlamentare, cum ar fi, de pildă, constituirea unor comisii de anchetă, modificări în

[1] Art. 17 alin. (7) din Regulamentul Senatului prevede că: „este interzisă constituirea unui grup parlamentar care să reprezinte sau să poarte denumirea unui partid, a unei organizații a cetățenilor aparținând minorităților naționale, a unei alianțe electorale sau alianțe politice care nu a obținut mandat de senator în alegeri".

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 45 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

structura numerică a comisiilor permanente, în care se ține seama de configurația politică inițială a Camerei respective.

În prima ședință după constituire, fiecare grup parlamentar își alege un lider și, după caz, unul sau mai mulți vicelideri, precum și un secretar. Liderul grupului prezintă Camerei denumirea acestuia și componența sa numerică și nominală. Orice modificare intervenită în componența unui grup parlamentar se aduce de îndată la cunoștința președintelui Camerei respective sub semnătura liderului acestuia. 72

Prerogativele liderilor grupurilor parlamentare sunt prevăzute în regulamentele celor două Camere. Astfel, aceștia, între altele: 73

a) reprezintă grupul parlamentar și negociază în numele acestuia;

b) fac propuneri în ceea ce privește stabilirea numărului de deputați/senatori care vor fi desemnați în comisia de validare;

c) fac propuneri de candidați pentru funcția de președinte al Camerei Deputaților/Senatului;

d) propun candidați pentru alegerea celorlalți membri ai birourilor permanente în limita locurilor rezervate;

e) propun membri ai comisiilor parlamentare;

f) pot cere președintelui Camerei Deputaților/Senatului să verifice respectarea cvorumului;

g) prezintă amendamente motivate în scris la proiectele de lege și propunerile legislative supuse spre dezbatere (doar grupurile parlamentare din Camera Deputaților);

h) pot propune ce modalitate de vot să fie folosită, în afară de cazul în care prin regulament se stabilește o anumită procedură de vot (doar grupurile parlamentare din Camera Deputaților);

i) poate contesta rezultatul votului exprimat în plenul Camerei Deputaților, respectiv, al Senatului;

j) pot cere ca anumite ședințe ale Camerei să fie secrete (doar grupurile parlamentare din Camera Deputaților);

k) prezintă punctul de vedere al grupului cu privire la propunerea de ridicare a imunității parlamentare a unuia dintre membrii propriului grup ș.a.;

l) poate propune, în numele grupului parlamentar, retrimiterea proiectului de lege sau a propunerii legislative la comisia sesizată în fond;

m) participă la ședințele Biroului permanent fără drept de vot.

§4. Natura juridică a comisiilor parlamentare

Datorită numărului relativ mare de membri și eterogenității lor politice, Camerele nu ar putea asigura în plen analizarea aprofundată a proiectelor de lege și a propunerilor legislative inițiate de parlamentari. De asemenea, Camerele nu ar putea exercita un control parlamentar specializat asupra unor autorități publice sau activități social-economice, politice ș.a. Aceasta, deoarece rolul principal al corpurilor legiuitoare este de a delibera asupra problemelor ce le sunt supuse spre adoptare, or, pentru deliberare este necesară efectuarea prealabilă a unor lucrări pregătitoare de către organisme specializate, constând în examinarea inițiativelor, a amendamentelor propuse etc. 74

Lucrările de specialitate pregătitoare deliberării în Camere sunt efectuate de comisiile parlamentare. Potrivit regulamentelor parlamentare, comisiile sunt organe de lucru ale 75

Camerelor, înfiinţate cu scopul de a îndeplini însărcinările care le sunt transmise de acestea. Această caracteristică este comună tuturor comisiilor parlamentare, indiferent de statutul sau de specializarea acestora. Este de la sine înţeles că în ultimă instanţă deciziile care angajează Camerele sunt luate de acestea, nu de comisii.

76 Camera Deputaţilor şi Senatul îşi constituie comisii permanente şi îşi pot institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. De asemenea, cele două Camere îşi pot constitui comisii de mediere sau alte comisii comune.

77 În ceea ce priveşte natura juridică a comisiilor parlamentare, trebuie precizat că deşi acestea sunt organisme de lucru ale Camerei şi sunt compuse din deputaţi şi, respectiv, senatori, potrivit configuraţiei politice a fiecărei Camere, ele nu sunt organisme politice. Calitatea de organism politic o deţin doar Camerele legislative. Când ne referim la calitatea Camerei Deputaţilor şi Senatului de a fi organisme politice, avem în vedere, îndeosebi, faptul că deputaţii şi senatorii exprimă voinţa politică a celor care i-au învestit şi, totodată, interesele partidelor pe care le reprezintă.

78 Din acest punct de vedere, între Camere şi comisiile parlamentare există o asemănare de principiu: ele sunt eterogene din punct de vedere politic. De fapt, din perspectiva configuraţiei lor politice, comisiile parlamentare sunt o reflectare micşorată a Camerelor. Astfel, dacă admitem ipotetic că în Camera Deputaţilor, într-o anumită legislatură, sunt reprezentate şapte partide politice, înseamnă că din comisiile parlamentare înfiinţate în Camera respectivă vor face parte deputaţi din toate cele şapte grupuri, proporţional cu ponderea numerică a fiecăruia.

79 Principala caracteristică a comisiilor parlamentare este aceea de organisme de lucru. Pentru relevarea trăsăturilor definitorii ale comisiilor parlamentare nu contează, aşadar, faptul că ele se constituie din sânul Camerelor, că reflectă configuraţia politică a unui corp legislativ. Ceea ce este esenţial pentru definirea şi înţelegerea comisiilor este calitatea lor de organe interne de lucru ale celor două Camere legislative.

80 Comisiile permanente nu au însă o capacitate juridică în sine. Capacitatea juridică este conferită de Constituţie fiecărei Camere. De altfel, regimul juridic al comisiilor parlamentare este reglementat în mod autonom de către fiecare Cameră în regulamentul propriu. De asemenea, comisiile îşi adoptă propriul regulament de organizare şi funcţionare [art. 53 din Regulamentul Senatului şi art. 47 lit. b) din Regulamentul Camerei Deputaţilor].

81 Regulamentele celor două Camere definesc comisiile ca „organe de lucru" ale acestora, având ca scop pregătirea activităţii de legiferare şi exercitarea controlului parlamentar. Atribuţiile conferite comisiilor parlamentare în domeniul exercitării de către Parlament a funcţiei sale legislative nu le conferă dreptul de a emite acte de autoritate echivalente celor ale organelor de stat. Actele emise de comisii (rapoarte, avize) sunt forme procedurale prealabile examinării de către Camera Deputaţilor şi Senat (în plen) a problemelor înscrise pe ordinea de zi. Rapoartele şi avizele comisiilor au valoarea unor propuneri. Camera este, însă, cea care supune dezbaterii în plen şi votului raportul comisiei.

82 Practic, rolul comisiilor este tehnic, de specialitate, atât din punct de vedere al metodologiei tehnico-legislative, cât şi al naturii domeniului ce urmează a fi reglementat prin proiectul de lege sau prin propunerea legislativă ce face obiectul examinării comisiei. Faptul că membrii comisiilor – deputaţi şi senatori – reprezintă voinţa politică a electoratului, ca şi interesele de partid, nu impietează asupra conţinutului tehnic al rapoartelor sau avizelor. Sigur, efectul unor asemenea examinări de specialitate a unor iniţiative legislative sau

amendamente, al efectuării unor anchete asupra unor probleme de specialitate poate fi şi politic. Caracterul tehnic al activităţii comisiilor rămâne însă caracterul primordial al acestora. Conţinutul politic al avizelor, rapoartelor prezentate de comisie va fi, de fapt, integrat în decizia pe care o va adopta Camera respectivă. Aşadar, comisiile parlamentare ale Camerei Deputaţilor şi Senatului nu au o capacitate sau putere decizională proprie nici în domeniul legislativ, nici în cel al controlului parlamentar.

În opinia noastră, comisiile parlamentare sunt organe interne de lucru ale Camerei 83
Deputaţilor şi Senatului, care acţionează din însărcinarea Camerelor în vederea pregătirii lucrărilor acestora sau din însărcinarea Birourilor permanente. Faptul că aceste organisme primesc sarcini din partea Birourilor permanente nu înseamnă că ar fi structuri organizatorice ale acestora. În orice situaţie şi orice activitate ar desfăşura comisiile parlamentare, acestea îşi păstrează statutul de organe interne ale Camerei. Însă şi comisiile au o structură de conducere – birouri – precum şi unele servicii proprii (experţi, alte categorii de personal).

Comisiile parlamentare pot fi clasificate în diferite categorii, în funcţie de criteriul 84
clasificării. Astfel, din punct de vedere al perioadei pentru care sunt înfiinţate, comisiile parlamentare pot fi permanente şi temporare. Un alt criteriu de clasificare este competenţa care le este conferită. Potrivit criteriului enunţat, putem distinge comisii având o competenţă generală într-un anumit domeniu de activitate şi comisii înfiinţate ad-hoc, adică doar pentru examinarea unei anumite probleme, de obicei de strictă specialitate. Comisiile având o competenţă generală într-un domeniu precis, stabilit prin Regulamentul Camerei, sunt, de fapt, comisiile permanente. În cealaltă categorie intră comisiile de anchetă şi alte comisii speciale.

Art. 64 alin. (4) din Constituţie prevede că fiecare Cameră îşi constituie comisii 85
permanente şi poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. De asemenea, în acelaşi text Legiuitorul Constituant a prevăzut că cele două Camere îşi pot constitui comisii comune. Textul constituţional este preluat identic şi în regulamentele Camerelor.

Din simpla lectură a textului rezultă folosirea de către Constituant a doi termeni diferiţi 86
referitor la înfiinţarea comisiilor, fiecare dintre aceştia raportându-se la un anumit tip de comisie parlamentară. Astfel, pentru înfiinţarea comisiilor permanente se foloseşte termenul de „constituire", iar pentru înfiinţarea comisiilor de anchetă sau a altor comisii speciale se foloseşte termenul de „instituire". Totodată, se observă că termenul de „constituire" se foloseşte şi în privinţa comisiilor comune.

Folosirea celor doi termeni nu este întâmplătoare. Astfel, înfiinţarea comisiilor permanente 87
este o obligaţie constituţională a Camerei Deputaţilor şi Senatului, decurgând din prima teză a art. 64 alin. (4). De aceea, în Legea fundamentală se foloseşte termenul de „constituire", care sugerează ideea de permanenţă. Într-adevăr, comisiile permanente se constituie şi funcţionează pe întreaga durată a mandatului Camerei. Aşa cum s-a subliniat şi în doctrina noastră constituţională, ele desfăşoară o activitate neîntreruptă, pe toată durata legislaturii.

Constituţia permite, totodată, constituirea unor comisii comune, care, spre deosebire 88
de majoritatea celorlalte comisii comune (speciale), pot fi şi permanente. Astfel, a fost constituită Comisia comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activităţii Serviciului Român de Informaţii, precum şi Comisia comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra Serviciului de Informaţii Externe. În afara celor două comisii comune cu activitate permanentă, îşi desfăşoară activitatea şi alte asemenea organisme parlamentare.

89 Un deputat face parte obligatoriu dintr-o singură comisie permanentă, cu excepția membrilor Biroului permanent, care sunt scutiți de această îndatorire regulamentară. Numărul membrilor comisiilor parlamentare se stabilește, pentru fiecare dintre acestea, de plenul Camerei respective. Pe durata mandatului, orice deputat sau senator își poate schimba opțiunea pentru o anumită comisie permanentă în favoarea alteia. Calitatea de membru al comisiei poate înceta la propunerea grupului parlamentar din care face parte deputatul sau senatorul. În acest caz, grupul parlamentar poate propune un alt deputat, respectiv alt senator pentru a fi ales ca membru al comisiei.

90 Comisiile permanente se constituie pe domenii de activitate care corespund – în limite relative – specializării ministerelor. Raportul între specializarea fiecărei comisii permanente și specializarea unui anumit sau a anumitor ministere este necesar, întrucât membrii comisiilor permanente examinează proiectele de lege întocmite de specialiștii ministerelor. Sigur, deputații și senatorii pot fi specialiști cu o înaltă pregătire în domeniul respectiv, dar pot avea și o altă calificare. Activitatea lor în comisie este atât tehnică, cât și politică.

91 Rolul comisiilor permanente este de a examina proiecte de lege, propuneri legislative și amendamente în vederea elaborării rapoartelor sau avizelor, precum și de a dezbate hotărâri și de a se pronunța asupra altor probleme trimise de Biroul permanent. De asemenea, ele pot efectua anchete parlamentare, cu încuviințarea Camerei respective.

92 Comisiile permanente nu se pot autosesiza sau acționa din oficiu. În acest sens, Regulamentele Camerelor prevăd că Biroul permanent trimite, spre examinare și în vederea elaborării rapoartelor, proiectele de lege, propunerile legislative și amendamentele comisiei permanente sesizate în fond, în competența căreia intră materia reglementată prin proiectul sau propunerea respectivă. Biroul permanent poate sesiza și alte comisii pentru a-și da avizul cu privire la lucrarea respectivă.

93 Camera Deputaților și Senatul pot institui comisii speciale pentru avizarea unor acte legislative complexe[1)], pentru elaborarea unor propuneri legislative sau pentru alte scopuri, indicate în hotărârea de înființare a comisiei. Fiind vorba de comisii speciale, propunerea legislativă astfel elaborată nu se mai supune examinării altor comisii. Prin aceeași hotărâre se vor desemna deputații, respectiv senatorii ce compun comisia și biroul acesteia. Competența de a propune membrii comisiei speciale și ai biroului acesteia revine Biroului permanent al Camerei respective. Tot prin hotărârea Camerei se va stabili și termenul până la care va fi depus raportul comisiei.

94 Comisiile speciale au același statut ca și comisiile permanente. Membrii comisiilor speciale își păstrează și calitatea de membri ai comisiilor permanente.

95 La cererea unei treimi din membrii săi, Camera Deputaților și Senatul vor putea hotărî înființarea unei comisii de anchetă. Condițiile de înființare și funcționare a comisiilor de anchetă sunt cele aplicabile celorlalte comisii parlamentare[2)].

[1)] A se vedea Hotărârea comisiei comune a Camerei Deputaților și Senatului nr. 13/2013 pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituției României (M.Of. nr. 95 din 15 februarie 2013).

[2)] Regulamentul Camerei Deputaților prevede în art. 73 alin. (1) că: „În condițiile în care se consideră necesare clarificarea cauzelor și împrejurărilor în care s-au produs evenimente sau au avut loc acțiuni cu efecte negative, precum și stabilirea concluziilor, răspunderilor și măsurilor ce se

Art. 65. Ședințele Camerelor

(1) Camera Deputaților și Senatul lucrează în ședințe separate.

(2) Camerele își desfășoară lucrările și în ședințe comune, potrivit unui regulament adoptat cu votul majorității deputaților și senatorilor, pentru:

a) primirea mesajului Președintelui României;

b) aprobarea bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat;

c) declararea mobilizării totale sau parțiale;

d) declararea stării de război;

e) suspendarea sau încetarea ostilităților militare;

f) aprobarea strategiei naționale de apărare a țării;

g) examinarea rapoartelor Consiliului Suprem de Apărare a Țării;

h) numirea, la propunerea Președintelui României, a directorilor serviciilor de informații și exercitarea controlului asupra activității acestor servicii;

i) numirea Avocatului Poporului;

j) stabilirea statutului deputaților și al senatorilor, stabilirea îndemnizației și a celorlalte drepturi ale acestora;

k) îndeplinirea altor atribuții care, potrivit Constituției sau regulamentului, se exercită în ședință comună.

Lucrări de referință: *G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper*, Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1997, p. 600-602; *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Ed. Monitorul Oficial R.A., București, 1992, p. 148-151; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 124-125; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 635-639; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 206-207; *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, Ed. P.U.F., Paris, 1992, p. 955-958; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 743-747; *I. Muraru*, Comentariul art. 65, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 635-643; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 190-192; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005, p. 156.

Studii de specialitate: *Ș. Deaconu*, Președintele României și raporturile sale constituționale cu Parlamentul, în Dreptul nr. 3/2009.

Corelații legislative: Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat (M.Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016).

Comentariu

Sumar

§1. Definirea ședinței parlamentare 732
§2. Ordinea de zi și programul de lucru 733

impun, Camera Deputaților poate hotărî inițierea unei anchete parlamentare". Același regulament stabilește în art. 75 că: „la cererea a minimum 50 de deputați din cel puțin două grupuri parlamentare, Camera Deputaților va putea hotărî înființarea unei comisii de anchetă". Regulamentul Senatului prevede în art. art. 79 alin. (1) că: „la cererea unei treimi din numărul membrilor săi, Senatul poate hotărî înființarea unei comisii de anchetă (...)".

§1. Definirea ședinței parlamentare

1 Ședința este forma organizatorică în care Senatul și Camera Deputaților dezbat în plen proiectele de lege și propunerile legislative, precum și alte probleme înscrise pe ordinea de zi. În literatura de specialitate, ședința a fost definită ca forma de constituire a Camerei în reuniune plenară. În cadrul ședințelor – fie separate, fie comune – lucrările se desfășoară potrivit regulamentelor Camerelor, respectiv potrivit regulamentului activităților comune ale celor două Camere.

2 Textul articolului pe care îl comentăm este diferit de forma inițială a acestuia, care a fost adoptată de Adunarea Constituantă în 1991. Textul respectiv avea următorul conținut:

„**Articolul 62. Ședințele comune**

(1) Camera Deputaților și Senatul lucrează în ședințe separate și în ședințe comune. În ședințele comune, lucrările se desfășoară potrivit unui regulament adoptat cu votul majorității deputaților și senatorilor.

(2) Camerele se întrunesc în ședință comună pentru:

a) primirea mesajului Președintelui României;

b) aprobarea bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat;

c) declararea mobilizării totale sau parțiale;

d) declararea stării de război;

e) suspendarea sau încetarea ostilităților militare;

f) examinarea rapoartelor Consiliului Suprem de Apărare a Țării și ale Curții de Conturi;

g) numirea, la propunerea Președintelui României, a directorului Serviciului Român de Informații și exercitarea controlului asupra activității acestui serviciu;

h) îndeplinirea altor atribuții care, potrivit Constituției sau regulamentului, se exercită în ședință comună".

3 Ca o expresie a autonomiei lor funcționale, Camerele legislative își desfășoară, de regulă, activitatea în ședințe separate, potrivit unei ordini de zi și a unui program de lucru, aprobate în conformitate cu propriile regulamente.

4 Desigur, activitatea parlamentară desfășurată de deputați și senatori nu se reduce la ședințele de plen. Parlamentarii lucrează în comisii permanente și speciale, în grupuri parlamentare, în circumscripțiile electorale în care au obținut mandatul, se întâlnesc cu alegători, alți cetățeni, cu membri ai Guvernului și șefi ai unor agenții guvernamentale, desfășoară diverse activități sociale sau civic-cetățenești, participă la emisiuni de radio sau TV etc. În toate aceste ipostaze, parlamentarii exercită un mandat care se supune regimului juridic prevăzut în Constituție, în Legea privind propriul statut, precum și în dispozițiile Regulamentelor Camerelor legislative. Art. 28 alin. (1) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată, prevede că participarea la lucrările Camerei din care fac parte reprezintă pentru deputați și senatori o obligație legală, morală și regulamentară.

5 Organizarea ședințelor se face în cadrul sesiunilor parlamentare, necontând dacă acestea sunt ordinare sau extraordinare. Trebuie reținut că plenul Camerei Deputaților sau al Senatului nu se poate întruni decât dacă ședința acestora este programată în cadrul unei sesiuni parlamentare.

6 Lucrările ședințelor de plen ale Camerei Deputaților și Senatului sunt conduse de președinții acestora sau de către unul dintre vicepreședinții Camerelor în calitate de

preşedinte de şedinţă. Fiind o formă organizatorică de lucru a Camerelor pe parcursul sesiunilor parlamentare, şedinţele nu trebuie convocate anume, ele desfăşurându-se potrivit programului de lucru şi ordinii de zi aprobate.

Preşedinţii Camerelor sau, după caz, preşedinţii de şedinţă conduc lucrările plenului 7
acestora asistaţi obligatoriu de doi secretari – unul aparţinând majorităţii şi celălalt, opoziţiei. În această calitate, preşedinţii asigură menţinerea ordinii în timpul dezbaterilor, acordă cuvântul şi moderează discuţiile care au loc în plen, au dreptul de a sintetiza problemele puse în dezbatere, stabilesc ordinea votării.

§2. Ordinea de zi şi programul de lucru

Şedinţele Camerelor sunt deschise de preşedinţii acestora sau de către unul dintre 8
vicepreşedinţi. Este obligatoriu ca la începutul fiecărei şedinţe să se anunţe dacă este întrunit cvorumul legal de lucru. Se anunţă, totodată, ordinea de zi şi programul de lucru. Aceste documente se pregătesc de către birourile permanente şi se aprobă la Camera Deputaţilor de către comitetul liderilor grupurilor parlamentare, iar la Senat de către plenul acestuia. După aprobare, ordinea de zi şi programul de lucru nu pot fi modificate decât prin aceeaşi procedură prin care au fost propuse şi aprobate.

Ordinea de zi a Camerei Deputaţilor şi Senatului cuprinde toate problemele care se 9
supun dezbaterii şi aprobării acestora. Programul de lucru se stabileşte în concordanţă cu ordinea de zi şi cuprinde măsuri pentru organizarea dezbaterilor parlamentare. Se includ aici proiecte de legi şi propuneri legislative, dezbaterea unor moţiuni, adresarea de către deputaţi şi senatori a întrebărilor şi interpelărilor care îi vizează pe membrii Guvernului, numiri în funcţie, adoptarea unor acte politice, soluţionarea unor probleme organizatorice, înfiinţarea comisiilor de anchetă sau a altor comisii speciale, prezentarea declaraţiilor politice de către deputaţi şi senatori, aprobarea cererilor de urmărire penală a membrilor Guvernului etc. Atât ordinea de zi, cât şi programul de lucru sunt săptămânale. Cele două documente de lucru sunt aduse la cunoştinţa deputaţilor şi senatorilor şi se afişează la sediul celor două Camere imediat ce au fost aprobate.

De vreme ce Parlamentul este bicameral, este firesc ca cele două Camere legislative să 10
lucreze în şedinţe separate, potrivit regulamentului propriu. În acelaşi timp, însă, pentru dezbaterea anumitor probleme, Parlamentul se întruneşte în şedinţă comună.

Natura activităţii parlamentare nu este cu nimic afectată de faptul că Senatul şi Camera 11
Deputaţilor lucrează în şedinţe separate. Nu poate fi susţinută opinia că ar exista două grade de exprimare a suveranităţii Parlamentului: unul la nivelul fiecăreia dintre cele două Camere legiuitoare, iar altul la nivelul Parlamentului ca instituţie. Totuşi, din enumerarea situaţiilor pentru care Parlamentul deliberează în mod obligatoriu în şedinţă comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului, făcută în Regulamentul activităţilor comune, rezultă că acestea din urmă se referă la probleme de importanţă naţională deosebită.

Delimitarea domeniilor pentru care competenţa este departajată între Camera 12
Deputaţilor şi Senat pe de o parte şi Parlament, pe de altă parte, nu pune în discuţie bicameralismul forului legislativ. În fond, şi într-un caz, şi în altul competenţa decizională aparţine Parlamentului în întregul său. Semnificaţia delimitării competenţei materiale a Adunărilor de cea a Parlamentului apare în situaţii speciale, cum ar fi cazul ipotetic în care majoritatea parlamentară a Camerei Deputaţilor diferă de cea a Senatului. Într-un

asemenea caz, adoptarea unei decizii în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului poate fi pusă sub semnul întrebării. Lectura cazurilor pentru care Camerele își desfășoară lucrările în ședințe comune arată cu limpezime că acestea privesc cu deosebire interesele generale ale țării. Situațiile enumerate în art. 65 alin. (2) din Constituție se completează cu cele prevăzute în art. 1 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

13 Comentariul art. 65 alin. (2) din Constituție ridică o problemă de principiu, pe care Legea fundamentală nu a soluționat-o. Astfel, textul respectiv enunță motivele pentru care Senatul și Camera Deputaților se reunesc în ședință comună. Unele dintre acestea se referă la adoptarea unor legi a căror procedură de dezbatere și votare derogă de la prevederile art. 75 din Legea fundamentală, potrivit cărora fiecare Cameră a Parlamentului joacă un anumit rol procedural în procesul legislativ, în sensul că pentru anumite proiecte de lege și propuneri legislative acestea au rolul unei Camere de reflecție, iar pentru altele, rolul unei Camere decizionale care încheie procesul de adoptare a legii la nivelul Parlamentului.

14 Din analiza art. 65 alin. (2) din Constituție, rezultă că cele două Camere se reunesc și pentru dezbaterea și adoptarea unor proiecte de lege, cum sunt de pildă, proiectul legii bugetului de stat și al bugetului asigurărilor sociale de stat, proiectul legii privind regimul stării de mobilizare parțială sau totală a forțelor armate și al stării de război, proiectul legii privind Statutul deputaților și al senatorilor, proiectul legii pentru stabilirea indemnizației parlamentare și a celorlalte drepturi ale acestora.

15 Așa cum rezultă din practica parlamentară, inițiatorii proiectelor de lege le transmit concomitent birourilor permanente ale Camerei Deputaților și Senatului, care vor sesiza comisiile permanente de specialitate. Acestea examinează în ședință reunită proiectele de lege care le-au fost transmise și întocmesc un raport comun, ce urmează să fie dezbătut în plenul Camerei Deputaților și Senatului.

16 Activitatea Camerelor legislative reunite în ședință comună nu se reduce însă la derularea procesului legislativ, ci cuprinde, într-o ordine firească, acordarea votului de încredere Guvernului și retragerea acestuia, suspendarea din funcție și punerea sub acuzare a Președintelui republicii, derularea unor proceduri constituționale solemne, cum este depunerea jurământului de către Președintele României nou ales, efectuarea unor numiri în funcție, care intră în competența Parlamentului.

17 Convocarea Camerei Deputaților și Senatului în ședință comună se face, de comun acord, de președinții acestora. Proiectul ordinii de zi și programul de lucru pentru ședința comună sunt întocmite de cele două Birouri permanente și supuse aprobării deputaților și senatorilor. Regulamentul activităților comune ale celor două Camere prevede că ordinea de zi poate fi modificată pentru motive temeinice la propunerea unuia dintre președinții acestora, a unuia dintre Birourile permanente, a unui grup parlamentar ori, după caz, la cererea Guvernului. Propunerea de modificare a ordinii de zi se supune aprobării Parlamentului.

18 Ședințele comune ale Camerei Deputaților și Senatului sunt conduse alternativ de președinții acestora asistați de doi secretari, câte unul de la fiecare Cameră.

19 Art. 65 alin. (2) din Constituție stabilește implicit o departajare de competență a Camerelor legislative de cea a Parlamentului, care ar viza domenii extrem de importante și măsuri excepționale care pun problema integrității teritoriale a țării. Atribuțiile conferite de Constituție Parlamentului, ca plen reunit al Camerei Deputaților și Senatului, are însă

aceeași valoare. Nu există un temei suficient de solid ca proiectele de lege prin care se aprobă bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat să nu fie dezbătute în mod separat de către fiecare Cameră. Aprobarea celor două bugete în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului este mai mult o opțiune aleatorie a Adunării Constituante și are în vedere, de fapt, scurtarea duratei procedurii dezbaterii. Nici în privința legii privind Statutul deputaților și senatorilor nu există un motiv suficient de serios pentru a fi dezbătută și adoptată în ședința comună a celor două Camere. Și în privința numirii directorilor serviciilor de informații, prevăzută de art. 65 alin. (2) lit. h) din Constituție, s-ar fi putut opta pentru numirea separată de către fiecare Cameră a unui director al unui astfel de serviciu.

Această soluție legislativă găsită de Adunarea Constituantă, privind departajarea competențelor Camerelor legislative de cea a Parlamentului, nu este, în opinia noastră, cea mai fericită formulă și răspunde mai mult ideii de justificare a structurii bicamerale a forului legislativ, pentru care în 1990 s-a optat mult prea lejer și fără o analiză serioasă a contextului politic în care structurile de putere ale statului au fost reconfigurate și reformate în funcție de noi realități politice după 1989. 20

Art. 66. Sesiuni

(1) Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an. Prima sesiune începe în luna februarie și nu poate depăși sfârșitul lunii iunie. A doua sesiune începe în luna septembrie și nu poate depăși sfârșitul lunii decembrie.

(2) Camera Deputaților și Senatul se întrunesc și în sesiuni extraordinare, la cererea Președintelui României, a biroului permanent al fiecărei Camere ori a cel puțin o treime din numărul deputaților sau al senatorilor.

(3) Convocarea Camerelor se face de președinții acestora.

Lucrări de referință: *G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper*, Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1997, p. 588-591; *D. Chagnolland*, Droit constitutionnel contemporain, Ed. Sirey, Paris, 1999, p. 332-333; *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Ed. Monitorul Oficial R.A., București, 1992, p. 151-152; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 126; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 635-637; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 202-206; *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, Ed. P.U.F., Paris, 1992, p. 982-983; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 739-743; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 188-190; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005, p. 146-156; *I. Muraru*, Comentariul art. 66 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 643-651; *P. Pactet, F. Mélon-Soucramanien*, Droit constitutionnel, Ed. Sirey, Paris, 2007, p. 484-485.

Studii de specialitate: *C. Ionescu*, Unele reflecții pe marginea art. 66 din Constituția republicată, în Analele Facultății de științe juridice nr. 1/2009, Universitatea „Valahia" din Târgoviște.

Corelații legislative: Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat prin Hotărârea nr. 8 din 24 februarie 1994, republicat (M.Of. nr. 481 din 28 iunie 2016); Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 28 din 24 octombrie 2005, republicat (M.Of. nr. 387 din 20 mai 2016); Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 4 din 3 martie 1992, republicat (M.Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016).

Comentariu

Sumar

§1. Definirea sesiunii parlamentare 736
§2. Condiţiile de convocare a sesiunii extraordinare 738

§1. Definirea sesiunii parlamentare

1 Legislatura oricărei Adunări legislative este împărţită pe sesiuni parlamentare. Raţiunea de a fi a unei sesiuni este de a stabili un cadru organizatoric în care parlamentarii se reunesc pentru a-şi exercita mandatul constituţional. În doctrina de specialitate se precizează că sesiunile sunt perioade de timp, prevăzute de Constituţie, în care cele două Camere îşi exercită funcţia de deliberare asupra tuturor problemelor ce le sunt supuse spre dezbatere şi adoptare. Orice activitate deliberativă situată în afara sesiunii parlamentare nu poate să producă efecte, nefiind validă. Acesta este motivul pentru care primul alineat al art. 66 din Constituţie prevede că Senatul şi Camera Deputaţilor se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an. Perioada ce excede duratei sesiunilor poartă denumirea de vacanţă parlamentară. Potrivit cutumei, în perioada vacanţelor pot desfăşura activităţi parlamentare comisiile permanente sau comisiile speciale, pe baza aprobării biroului permanent al fiecărei Camere legislative. Activitatea desfăşurată de comisii se înscrie în specificul funcţiilor şi atribuţiilor constituţionale şi regulamentare ce le-au fost conferite de birourile permanente.

2 În sistemul nostru constituţional, ca de altfel în majoritatea parlamentelor statelor contemporane, sesiunile pot fi ordinare şi extraordinare. În afara acestor două tipuri de sesiuni, Parlamentul României se convoacă de drept şi obligatoriu, potrivit dispoziţiilor prevăzute expres în Constituţie.

3 Între sesiunile ordinare şi cele extraordinare nu există nicio deosebire din punct de vedere al competenţei materiale conferite Camerelor de către Constituant. Convocarea Parlamentului în sesiune extraordinară înseamnă, practic, întreruperea vacanţei parlamentare dintre două sesiuni ordinare pentru motive foarte importante. Se poate spune, astfel, că în organizarea şi desfăşurarea activităţii parlamentare sesiunea ordinară reprezintă regula, iar sesiunile extraordinare, excepţia.

4 În ceea ce priveşte convocarea de drept a Parlamentului, aceasta este motivată de cauze ieşite din comun, de o gravitate excepţională, prevăzute în art. 92 alin. (3) şi art. 93 alin. (2) din Constituţia republicată, când manifestarea voinţei suverane a poporului – prin intermediul Parlamentului – se impune de urgenţă pentru soluţionarea unor probleme de interes naţional, iar Parlamentul nu se află în sesiune.

5 Potrivit art. 66 alin. (1) din Constituţie, Camera Deputaţilor şi Senatul se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an. Prima sesiune începe în luna februarie şi nu poate depăşi sfârşitul lunii iunie, iar a doua sesiune începe în luna septembrie şi nu poate depăşi sfârşitul lunii decembrie.

6 Din moment ce Camerele sunt convocate în sesiune ordinară, aceasta nu poate fi întreruptă pentru niciun motiv. Această concluzie decurge din enunţul constituţional, prin care se stabilesc perioadele de desfăşurare ale celor două sesiuni ordinare. În ultima sesiune parlamentară din legislatura 2004-2008, ca şi finalul altor legislaturi cele două birouri permanente ale Camerelor legislative au decis, însă, fără niciun temei constituţional, întreruperea sau

diminuarea *de facto* a activității parlamentare deliberative și înlocuirea acesteia, prin consensul tuturor grupurilor parlamentare, cu desfășurarea activității parlamentare în circumscripții, în vederea pregătirii și susținerii campaniei electorale. Prin acest artificiu formal, cele două birouri permanente au creat un precedent procedural periculos, care a avut ca efect, practic, reducerea *de facto* a mai multor legislaturii 2004-2008 cu câteva luni și o organizare a alegerilor parlamentare chiar înainte de sfârșitul mandatului[1].

Potrivit regulamentelor parlamentare, în timpul sesiunilor deputații și senatorii lucrează 7
în ședințe în plen, în comisii, grupuri parlamentare, în birourile parlamentare, precum și în circumscripțiile electorale în care au fost aleși ori desfășoară activități specifice dispuse de Birourile permanente.

Convocarea Camerelor în sesiuni se face de președinții acestora. Parlamentul fiind 8
bicameral, este firesc ca cele două Camere să fie convocate pentru aceleași perioade prevăzute în art. 66 alin. (1) din Constituție. De regulă, Camera Deputaților și Senatul sunt convocate în același timp, dar nimic nu împiedică ca președinții acestora să le convoace la date diferite. În doctrină s-a opinat că actul de convocare este doar un mijloc procedural în lipsa căruia Parlamentul se poate întruni din proprie inițiativă, deoarece, pe de o parte, întrunirea în sesiune a Parlamentului se face în temeiul Constituției, iar, pe de altă parte, nu este de conceput ca încălcarea unei obligații (cum este cea de convocare) să împiedice exercitarea unui drept, care este acela al unei autorități publice de a-și exercita competența[2].

Argumentarea adusă în sprijinul opiniei menționate este corectă când se referă la 9
actul de convocare a Camerelor în sesiune ordinară ca la un act procedural, formal. De asemenea, suntem pe deplin de acord cu afirmația că neexercitarea dreptului, dar și a obligației legale de convocare nu poate să atragă după sine prorogarea *de facto* a vacanței parlamentare.

Nu suntem însă, de acord cu soluția dată pe fond. Parlamentul nu se poate întruni 10
din proprie inițiativă decât în situațiile prevăzute expres de Constituție, nicio dispoziție constituțională nepermițând o asemenea procedură în cazul ipotetic evocat. Însăși logica textelor din Legea fundamentală presupune un act exterior de voință în ceea ce privește actul de convocare.

Soluția la o asemenea situație evocată ipotetic este însă oferită cu claritate de 11
regulamente. Astfel, potrivit art. 35 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 26 din Regulamentul Senatului, vicepreședinții birourilor permanente îndeplinesc prin rotație atribuțiile președintelui în caz de indisponibilitate sau absență a acestuia. Așadar, în absența președintelui Camerei sau în cazul indisponibilității sale, oricare dintre vicepreședinți are dreptul regulamentar să convoace Camera.

Datorită autonomiei funcționale a fiecărei Camere, convocarea acestora în sesiune 12
ordinară se face în mod separat. În ceea ce privește sesiunea ordinară, aceasta se desfășoară fără întrerupere în limitele de timp fixate în art. 66 alin. (1) din Constituție, temeiul legal al funcționării sale fiind însăși Constituția. Lucrările sesiunii pot fi întrerupte definitiv prin actul de dizolvare a Parlamentului, la care poate recurge Președintele României, în cazul și în condițiile prevăzute de art. 89 alin. (1) din Constituție.

[1] Această situație s-a perpetuat și în legislaturile ulterioare.

[2] *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005, p. 151.

§2. Condițiile de convocare a sesiunii extraordinare

13 Potrivit art. 66 alin. (2) din Constituție, Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în sesiuni extraordinare la cererea Președintelui României, a Biroului permanent al fiecărei Camere ori la cererea a cel puțin unei treimi din numărul deputaților sau al senatorilor. În cererea de convocare a sesiunii extraordinare se va menționa în mod obligatoriu, ordinea de zi, precum și perioada de desfășurare a sesiunii. Nerespectarea acestor condiții de formă atrage după sine neluarea în considerare a cererii de către președintele Camerei. Regulamentul conferă, în același sens, președintelui Camerei puterea absolută de decizie.

14 Cererea propriu-zisă de convocare a sesiunii extraordinare nu mai trebuie să îndeplinească alte condiții procedurale. Simpla formulare a cererii obligă pe președintele Camerei respective să convoace Camera în sesiune extraordinară.

15 Ordinea de zi a sesiunii extraordinare trebuie, însă, să fie aprobată de Cameră, neaprobarea ordinii de zi împiedicând ținerea sesiunii. În ceea ce privește majoritatea de voturi necesară pentru aprobarea ordinii de zi a sesiunii extraordinare, aceasta este majoritatea deputaților sau, după caz, a senatorilor prezenți la ședință.

16 Nimic nu împiedică ca în cazul convocării unei sesiuni extraordinare, Biroul permanent sau un grup parlamentar să propună adăugarea la proiectul ordinii de zi întocmit potrivit cererii de convocare, și a altor probleme ce urmează a fi supuse dezbaterii și aprobării Camerei respective. Dacă aceasta este de acord, ordinea de zi va cuprinde și problemele adăugate suplimentar.

17 Dacă în cazul sesiunilor ordinare ale Camerei Deputaților proiectul ordinii de zi a ședințelor parlamentare și programul de lucru ale acestora se aprobă de comitetul liderilor grupurilor parlamentare, în situația sesiunilor extraordinare, ordinea de zi a ședințelor organizate pe durata acestora se aprobă de plenul Camerei respective, potrivit art. 84 alin. (9) din Regulamentul Camerei Deputaților.

18 O problemă practică poate să apară atunci când, pe parcursul sesiunii parlamentare extraordinare, se propune prelungirea acesteia. Înainte de a formula o soluție pentru rezolvarea problemei respective, trebuie precizat că solicitarea prelungirii poate fi făcută de președintele Camerei în cauză, de biroul permanent al acesteia, de un grup parlamentar sau de un grup de membrii ai Camerei. Cât privește dreptul președintelui Camerei și al biroului permanent de a solicita prelungirea sesiunii extraordinare, acesta se întemeiază pe aplicarea, într-un înțeles mai larg, a prevederilor cuprinse în regulamentele parlamentare [art. 34 lit. a) și, respectiv, art. 32 alin. (1) lit. b) din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 39 alin. (1) lit. a) și, respectiv, art. 36 alin. (1) lit. b) din Regulamentul Senatului]. Dreptul unui grup parlamentar sau al mai multor parlamentari de a solicita prelungirea sesiunii extraordinare se întemeiază pe caracterul general al mandatului de membru al Parlamentului.

19 Evident, pot solicita prelungirea sesiunii parlamentare și subiectele de inițiativă a acestui demers, prevăzute în art. 66 alin. (2) din Constituție, chiar fără precizarea ordinii de zi.

20 Competența de a decide prelungirea sesiunii parlamentare revine, potrivit dispozițiilor regulamentare [art. 34 lit. a) din Regulamentul Camerei Deputaților și, respectiv, art. 39 alin. (1) lit. a) din Regulamentul Senatului], președintelui Camerei interesate.

21 Potrivit principiului autonomiei funcționale a fiecărei Camere, convocarea în sesiune extraordinară a uneia dintre ele nu atrage formal și automat convocarea celeilalte, deși

rațiuni practice, precum și întreaga logică constituțională presupun că cele două Camere nu pot exercita activitate legislativă decât împreună. De altfel, practica parlamentară indică convocarea distinctă în sesiune extraordinară a celor două Camere.

Considerăm că este posibilă și convocarea în sesiune extraordinară doar a unei singure Camere, cu condiția ca ordinea de zi să nu cuprindă obiective legislative care presupun concursul celeilalte Camere. De pildă, ar fi posibilă, fără dificultăți procedurale, convocarea în sesiune extraordinară a unei Camere în vederea declanșării acțiunii prevăzute în art. 72 alin. (2) din Constituție. De altfel, chiar Constituția prevede că oricare dintre Camere poate fi convocată în sesiune extraordinară la cererea unei treimi din numărul acesteia. 22

Un caz special de convocare separată și, totodată, obligatorie, a unei singure Camere este reglementat de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, potrivit căruia în situația reținerii unui parlamentar în condițiile art. 72 alin. (3) din Constituție, dacă Parlamentul nu se află în sesiune, Camera căreia îi aparține deputatul sau senatorul în cauză va fi convocată de urgență de către președintele acesteia. 23

O altă problemă ridicată în doctrina de specialitate este cea a caracterului sesiunii, în cazul prelungirii mandatului Camerei Deputaților și Senatului potrivit art. 63 alin. (1) din Constituție. Într-o asemenea situație ipotetică, s-a spus că, dacă Parlamentul nu se află în sesiune ordinară, el se întrunește de drept în sesiune extraordinară. Opinia formulată nu are niciun suport legal. 24

În primul rând, art. 63 alin. (1) din Constituție nu se referă la sesiune, ci la legislatură. Numai aceasta poate fi prelungită de drept peste limita de 4 ani, în caz de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență. 25

În al doilea rând, ideea de intervenție a unui factor extern Parlamentului în inițierea procedurii de convocare a corpului legiuitor în sesiune extraordinară este un bun comun în doctrina constituțională (ne referim la originea executivă a convocării Parlamentului în sesiune extraordinară). 26

În legătură cu sesiunea extraordinară se mai poate pune problema dacă aceasta poate fi suspendată. Constituția, precum și regulamentele Camerelor nu oferă niciun indiciu în acest sens. Principiul continuității activității legislative și funcția de control parlamentar presupun logic caracterul neîntrerupt ale sesiunilor, fie ele ordinare, fie extraordinare. În cazul întrunirilor de drept, încetarea situațiilor care au impus convocarea Parlamentului în sesiune extraordinară are ca efect încheierea sesiunii. 27

Au fost situații în practica parlamentară când o sesiune extraordinară a fost suspendată. Astfel, sesiunea extraordinară dispusă prin Decizia nr. 5 din 30 decembrie 1993 a Camerei Deputaților[1)] a fost suspendată prin Hotărârea nr. 1 din 4 ianuarie 1994. 28

Alineatul final al art. 66 din Constituție pune în valoare rolul președinților adunărilor legiuitoare de a conduce lucrările acestora. Revine prin cutumă constituțională sau prin regulamentele parlamentare rolul președinților adunărilor de a le convoca în sesiuni ordinare. În sistemul nostru parlamentar, data convocării Camerei Deputaților și Senatului se stabilește de birourile permanente ale acestora. Convocarea propriu-zisă se face prin decizie semnată de președintele fiecărui corp legislativ. 29

[1)] M.Of. nr. 316 din 30 decembrie 1993.

Art. 67. Actele juridice și cvorumul legal

Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, hotărâri și moțiuni, în prezența majorității membrilor.

Lucrări de referință: *P. Avril, J. Gicquel*, Droit parlementaire, Ed. Montchrestien, Paris, 2004, p. 155-158; *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Ed. Monitorul Oficial R.A., București, 1992, p. 153-154; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 126-127; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 271, 664-666; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 207-216; *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, Ed. P.U.F., Paris, 1992, p. 851-852; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 780-783; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 201-207; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005, p. 135-146; *I. Vida*, Comentariul art. 67 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 652-660.

Studii de specialitate: *D.C. Dănișor, Sonia Drăghici*, Demiterea miniștrilor prin moțiune simplă. Controlul constituționalității regulamentelor Parlamentului. Conflict de natură constituțională între autoritățile publice. Sesizarea Curții Constituționale. Decizii interpretative. Efectele deciziei Curții Constituționale, în Revista de Drept Public nr. 2/2007; *C. Ionescu*, Unele reflecții pe marginea art. 67 din Constituția României, republicată, în Curierul Judiciar nr. 8/2009; *M. Preda*, Actele juridice ale Parlamentului, în Revista de Drept Public nr. 2/1998.

Corelații legislative: Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat prin Hotărârea nr. 8 din 24 februarie 1994, republicat (M.Of. nr. 481 din 28 iunie 2016); Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 28 din 24 octombrie 2005, republicat (M.Of. nr. 387 din 20 mai 2016); Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 4 din 3 martie 1992, republicat (M.Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016).

Comentariu

Sumar

§1. Rolul social și legitimitatea Parlamentului 740
§2. Noțiunea de cvorum legal de ședință 743

§1. Rolul social și legitimitatea Parlamentului

1 Parlamentul are două funcții principale, care decurg din rolul constituțional al forului legislativ, și anume de a adopta legi și de a controla Guvernul, căruia i-a acordat votul său de încredere. În afara celor două funcții, Parlamentul realizează și alte activități, corespunzător atribuțiilor ce îi sunt stabilite prin Constituție. Întrucât Parlamentul este o putere instituită, este absolut obligatoriu ca atribuțiile sau puterile sale să fie stabilite în primul rând de Adunarea Constituantă și, eventual, reglementate în detaliu prin legi speciale. Parlamentul nu deliberează în numele său sau al membrilor săi, ci în numele și în beneficiul poporului. Și adăugăm, sub controlul acestuia. Stabilirea prin Constituție a funcțiilor sau puterilor Parlamentului nu trebuie interpretată, neapărat, ca o limitare a puterii sale. Trebuie, totuși, amintit că în teoria clasică a dreptului constituțional stabilirea expresă în Constituție a atribuțiilor unei autorități publice are efectul obligării autorității

publice respective să-şi circumscrie activitatea la atribuţiile ce i-au fost stabilite prin norme juridice de rang constituţional. Stabilind că forul legislativ adoptă anumite acte sau că are dreptul să legifereze doar în anumite domenii, Adunarea Constituantă nu face altceva decât să circumscrie cadrul constituţional în care Parlamentul poate acţiona fără a încălca echilibrul între puteri. Parlamentului nu i se poate conferi o putere absolută, atribuţii generale, pe care le-ar putea exercita discreţionar, în detrimentul celorlalte două puteri, societatea civilă sau cetăţenii.

Această interdicţie principală se întemeiază pe faptul că Parlamentul este practic 2
controlat şi condus de o majoritate parlamentară care nu este altceva decât extensia în forul legislativ a unui partid politic sau a unei alianţe politice, care deja deţine prin Guvern puterea executivă. Acesta este motivul pentru care Adunările Constituante circumscriu în limite constituţionale funcţiile şi puterile Parlamentului. În raport cu Guvernul, Parlamentul poate deveni, în anumite circumstanţe politice, mult mai de temut decât Guvernul, a cărui activitate se circumscrie prin definiţie executării legilor. Puterea Guvernului este subordonată puterii Parlamentului.

Guvernul nu poate fi discreţionar prin definiţie, întrucât activitatea, actele şi măsurile 3
administrative pe care le adoptă, trebuie să fie conforme legilor. Dacă legile sunt drepte şi actele Guvernului vor fi drepte.

În schimb, Parlamentul ar fi îndreptăţit să opteze pentru orice soluţii legislative, 4
în virtutea calităţii şi funcţiilor sale de reprezentant suprem al poporului. Analizată din această perspectivă, nicio lege nu poate fi formal, teoretic, discreţionară, abuzivă, nedreaptă, decât în măsura în care a fost adoptată de Parlament, cu depăşirea cadrului şi a limitelor constituţionale care i-au fost stabilite de Adunarea Constituantă. În mod analog, puterea discreţionară a Guvernului are la bază nerespectarea de către acesta a legislaţiei în vigoare.

Este firesc, prin urmare, ca Parlamentului să i se stabilească enumerativ tipurile de 5
acte juridice pe care are dreptul să le adopte. Prin această soluţie legislativă se previne, totodată, o confuzie – la nivelul denumirii – între actele adoptate de forul legislativ şi cele adoptate de Guvern.

Parlamentul este îndreptăţit să adopte acte prin care se exprimă voinţa suverană a 6
poporului, întrucât este ales de corpul electoral, iar prin alegere capătă legitimitate.

Legitimitatea Parlamentului este o consecinţă directă a principiului reprezentării. Ca 7
atare, aleşii naţiunii sunt obligaţi constituţional să ia efectiv parte la lucrările Adunărilor parlamentare, de la activităţile organizate în comisii, grupuri, până la activitatea desfăşurată în plen. Numai în acest fel, actele adoptate de forul legislativ capătă caracter reprezentativ. Legitimitatea este o condiţie de valabilitate a adoptării în plen a oricărei decizii.

Prima teză a art. 67 din Constituţie se referă la categoriile de acte rezervate domeniului 8
de reglementare al Camerei Deputaţilor şi Senatului în şedinţe separate, precum şi în şedinţe comune. Aceste acte sunt legile, hotărârile şi moţiunile. Adnotarea marginală a textului constituţional califică aceste acte ca fiind acte juridice, adică acte prin care se statuează drepturi şi obligaţii juridice în sarcina unor subiecte de drept nedeterminate sau, dimpotrivă, determinate.

Nu avem intenţia în acest comentariu să analizăm în amănunt fiecare dintre cele trei 9
categorii de acte. Analiza acestora va fi făcută în comentariile la alte texte care se referă, după caz, la fiecare tip de act evocat în conţinutul art. 67 din Constituţie. Ne limităm la o

singură observație: dacă textul constituțional precizează că legile, hotărârile și moțiunile se adoptă de cele două Camere legislative în prezența majorității membrilor acestora, se poate trage concluzia că pentru alte acte, cum ar fi apeluri, mesaje sau declarații, ar fi necesar un alt cvorum legal?

10 Întrebarea este firească, și ea decurge din modul de exprimare a Legiuitorului Constituant, care permite o interpretare mai nuanțată a textului, în sensul că pentru adoptarea unor asemenea acte – eminamente politice – ar fi necesar un alt cvorum. Deși o asemenea concluzie pare logică, ea nu are, însă, niciun temei, deoarece ceea ce trebuie să prevaleze pentru validitatea unui act de decizie politică adoptat de o autoritate publică competentă este gradul de reprezentativitate al acesteia, asigurat prin participarea la procesul decizional de adoptare a unui astfel de act a unui număr reprezentativ de membri ai autorității publice respective. De fapt, acesta este, credem, scopul principal al art. 67 din Constituție, și anume de a crea cadrul constituțional pentru asigurarea unui minimum de reprezentativitate și legitimitate a actelor adoptate de Camerele legislative, fără de care se poate susține susceptibilitatea că actele respective nu exprimă cu adevărat voința suverană a poporului.

11 Nu ne referim aici la conceptul de legitimitate în sine, care poate fi definit, cu particularități de raportare semantică, la cele mai diferite domenii de activitate. Ne interesează, însă, termenul de legitimitate, raportat la actele de decizie și de autoritate politică, în speță la deciziile convertite în legi, hotărâri parlamentare și moțiuni adoptate de Senat și Camera Deputaților separat sau în ședințe comune. Ne însușim o definiție sociologică a legitimității, conform căreia aceasta exprimă conformitatea surselor, a naturii și a organizării puterii statului cu ceea ce se crede preferabil sau corespunzător, de către un grup de indivizi, unor norme juridice, morale sau tradiții consacrate[1)].

12 Analizată prin această prismă, o lege este legitimă în măsura în care a fost adoptată de reprezentanții poporului aleși prin proceduri electorale democratice și corecte și potrivit unor reguli procedurale dinainte stabilite și acceptate general și ale cărei dispoziții exprimă, în sensul cel mai larg, așteptările sociale ale destinatarilor săi.

13 Dacă raportăm acest înțeles al legitimității actelor adoptate de cele două Camere legislative la principiul reprezentării, astfel cum acesta este prefigurat în art. 67 din Constituție, vom spune că legitimitatea actelor respective depinde în mod hotărâtor și de majoritatea voturilor exprimate de parlamentari pentru adoptarea lor, cu condiția procedurală a asigurării prezenței la ședința de vot a unui anumit număr de deputați, respectiv de senatori, care să fie un indiciu de reprezentare a unor interese sociale cât mai largi.

14 Nu trebuie să se tragă de aici concluzia că între cvorumul legal de ședință și majoritatea de voturi necesară pentru adoptarea unui anumit act de către Camerele legislative ar exista egalitate. Cele două noțiuni sunt total diferite. Cvorumul este o condiție procedurală pentru exprimarea votului final asupra unei legi, hotărâri sau moțiuni, iar majoritatea de voturi este o condiție pentru adoptarea acestora.

[1)] A se vedea *C. Zamfir, L. Vlăsceanu*, Dicționar de sociologie, Ed. Babel, București, 1993, p. 329.

§2. Noțiunea de cvorum legal de ședință

Constituția prevede, în art. 67, că Senatul și Camera Deputaților adoptă în mod valabil legi, hotărâri și moțiuni în prezența majorității membrilor acestora. Această dispoziție fixează cvorumul legal de ședință. Dacă cvorumul nu este întrunit, Camera Deputaților și Senatul nu pot adopta în mod valabil actele menționate. Aceasta nu împiedică, însă, dezbaterea generală a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative și aprobarea acestuia pe articole, inclusiv a amendamentelor propuse de parlamentari sau de Guvern. 15

Adnotarea alăturată art. 67 din Constituție enunță două aspecte. Primul se referă la categoria actelor juridice pe care le poate adopta Parlamentul, și anume: legi, hotărâri și moțiuni. Al doilea aspect privește definirea cvorumului legal al ședinței în care se exprimă votul final pentru adoptarea actelor juridice mai sus menționate. Primul aspect al conținutului art. 67 impune o observație. Aceasta se referă la faptul că moțiunea este un act adoptat separat de Camera Deputaților sau de Senat, sau de ambele Camere în ședință comună, care are, însă, exclusiv efecte politice. Doar moțiunea de cenzură are efecte juridice, antrenând după sine, în cazul adoptării sale, demiterea Guvernului. 16

Din enunțul constituțional decurge concluzia că Senatul și Camera Deputaților nu ar putea adopta alte acte juridice, decât cele menționate în articolul comentat. Art. 67 din Constituție își găsește aplicarea nu numai în situația adoptării legilor și hotărârilor normative, ci și în cazul, de pildă, când o Cameră separat sau Parlamentul numește în unele funcții și demnități publice. 17

În accepțiunea Constituantului, cvorumul legal reprezintă numărul minim de deputați, respectiv de senatori, a căror prezență este absolut necesară la ședințele Camerei Deputaților și Senatului pentru ca acestea să adopte în mod valabil cele trei categorii de acte prevăzute de art. 67 din Constituție. Definiția dată are legătură și cu norma statutară a deputaților și senatorilor, cuprinsă în art. 28 alin. (1) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, potrivit căreia participarea acestora la lucrările Camerei din care fac parte reprezintă o obligație legală, morală și regulamentară. Dacă această obligație este de natură legală, prezența majorității deputaților și senatorilor la lucrările parlamentare în care se adoptă legi, hotărâri și moțiuni are caracter constituțional. Nerespectarea acestei cerințe atrage neconstituționalitatea procedurilor de exprimare a votului final, ceea ce atrage după sine neconstituționalitatea actului astfel votat. Așa cum am precizat, întrunirea cvorumului legal este necesară pentru adoptarea oricărei decizii. 18

Este interesant de observat că, față de prevederile constituționale care impun cerința prezenței minime a parlamentarilor la ședințele Camerelor în care se adoptă legi, hotărâri și moțiuni – ca o condiție a valabilității adoptării lor – Regulamentul Senatului și cel al Camerei Deputaților nu mai prevăd cerința cvorumului legal la toate lucrările acestora. Astfel, art. 122 alin. (1) din Regulamentul Senatului prevede că acesta adoptă legi, hotărâri, moțiuni și alte acte cu caracter politic în prezența majorității senatorilor. În art. 146 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților se prevede că întrunirea cvorumului este necesară numai la votul pentru adoptarea legii în ansamblul ei, precum și atunci când se supune la vot respingerea unei inițiative legislative. Limitarea întrunirii cvorumului constituțional doar la anumite lucrări ale Camerelor este rezultatul voinței politice a parlamentarilor, opțiunea lor încadrându-se în autonomia regulamentară și funcțională conferită de Constituție. 19

20 Între art. 67 din Constituție și cele două dispoziții regulamentare invocate mai sus nu există nicio contradicție. Art. 67 din Constituție stabilește o regulă generală, care este reluată, în condițiile arătate de Regulamentele Senatului și Camerei Deputaților, și la alte acte și probleme asupra cărora acestea deliberează. Textele regulamentare ar contraveni Constituției dacă ar stabili un alt cvorum pentru adoptarea actelor juridice la care se referă art. 67 sau ar exclude adoptarea oricăruia dintre ele de la cerințele cvorumului stabilit pe cale constituțională.

21 În timpul ședințelor, liderii grupurilor parlamentare pot cere președintelui Camerei Deputaților verificarea cvorumului, dar numai la ședințele de vot final. Regulamentul Senatului prevede că înainte de votare liderii grupurilor parlamentare pot cere președintelui Senatului verificarea cvorumului de ședință [art. 122 alin. (2)].

22 În ceea ce privește decizia de suspendare a lucrărilor Camerei, dacă în urma verificării cvorumului se constată că acesta nu este întrunit, președintele este obligat să recurgă la ea pentru a nu încălca art. 67 din Constituție. În cazul în care cvorumul legal nu este întrunit, cei doi președinți suspendă ședința și anunță ziua și ora la care lucrările Camerei respective vor fi reluate.

23 Dacă în privința celor două regulamente parlamentare problema obligativității întrunirii cvorumului de lucru la ședințele de vot final a fost tranșată prin includerea în regulamente a unor precizări clare, cerința întrunirii cvorumului legal în ședințele comune ale celor două Camere legislative este de natură a crea grave perturbări procedurale, deoarece Regulamentul activităților comune nu prevede că întrunirea cvorumului este necesară doar la ședințele de vot final. Art. 52 din Regulamentul activităților comune nu distinge între ședințele obișnuite de dezbateri și aprobare a legilor pe articole și ședințele în care este programată exprimarea votului final asupra proiectelor de acte normative în ansamblul lor. Art. 52 alin. (1) din Regulamentul activităților comune prevede că, în timpul ședințelor celor două Camere, liderii grupurilor parlamentare pot cere președintelui de ședință verificarea întrunirii cvorumului prin apel nominal. Dacă acesta nu este întrunit, președintele de ședință este obligat să suspende ședința și să indice ziua și ora de reluare a lucrărilor parlamentare.

24 O asemenea situație a putut fi constatată la dezbaterea proiectului de lege privind bugetul de stat pe anul 2009 când, după repetate operațiuni de verificare a cvorumului legal de ședință, s-a constatat că acesta nu era întrunit și, totuși, ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului a continuat.

Art. 68. Caracterul public al ședințelor

(1) Ședințele celor două Camere sunt publice.

(2) Camerele pot hotărî ca anumite ședințe să fie secrete.

Lucrări de referință: *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Ed. Monitorul Oficial R.A., București, 1992, p. 154; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 127; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 270-272; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 206; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 638-639; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 190-192; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București,

2005, p. 180-181; *I. Vida*, Comentariul art. 68 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 660-661.

Corelații legislative: Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat prin Hotărârea nr. 8 din 24 februarie 1994, republicat (M.Of. nr. 481 din 28 iunie 2016); Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 28 din 24 octombrie 2005, republicat (M.Of. nr. 387 din 20 mai 2016); Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 4 din 3 martie 1992, republicat (M.Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016).

Comentariu

Sumar

§1. Participarea cetățenilor la lucrările Camerei Deputaților și Senatului – un drept civic 745
§2. Caracterul secret al ședințelor 746

§1. Participarea cetățenilor la lucrările Camerei Deputaților și Senatului – un drept civic

Dacă Parlamentul este expresia suveranității naționale, lucrările sale trebuie să fie publice, în aceasta constând, chiar și parțial, democrația parlamentară. Sub cupola Parlamentului aleșii poporului își exercită în mod deplin mandatul constituțional, participă la deliberări, se pronunță asupra proiectelor de lege pe care le dezbat, fac declarații politice, votează legi ș.a. Publicitatea dezbaterilor parlamentare este, prin urmare, de esența democrației parlamentare. 1

Există o legătură strânsă între caracterul public al ședințelor Adunărilor legislative și principiul reprezentării, pus în evidență de art. 2 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative și prin referendum. În această calitate, poporul renunță la exercițiul suveranității sale în favoarea reprezentanților săi aleși, dar își menține dreptul de a evalua oricând și în mod direct modul în care aceștia lucrează în interesul său. 2

După părere noastră, dreptul cetățenilor de a participa la dezbaterile parlamentare ar fi trebuit consacrat în textele constituționale, întrucât reprezintă o manifestare efectivă a suveranității naționale, pusă în evidență, în aceste circumstanțe, încă de Constituția Franței din 1791, care a garantat caracterul public al deliberărilor corpurilor legislative și a deschis accesul cetățenilor la lucrările acestora[1]). 3

În perioada care a trecut de la Marea Revoluție Franceză, viața politică franceză a pus de nenumărate ori în evidență că o componentă esențială a democrației parlamentare constă în publicitatea și transparența activității legislative și a celei de control asupra puterii executive. Tocmai de aceea, dezbaterile parlamentare din Parlamentul României, precum și procesele-verbale cuprinzând dezbaterile desfășurate în comisiile parlamentare sunt publicate într-un format special al „Monitorului Oficial". Cetățenii au astfel posibilitatea de a lua cunoștință despre opiniile, punctele de vedere ale reprezentanților acestora și despre modul în care s-a votat un anumit proiect de lege. 4

[1]) Constituția a prevăzut în Titlul III, Capitolul III, Secțiunea a II-a în art. 1 că deliberările din cadrul Corpului legislativ vor fi publice, iar procesele-verbale ale ședințelor vor fi tipărite.

5 În Tezele proiectului de Constituție s-a prevăzut că „Lucrările Parlamentului sunt publice, în afara cazurilor în care se hotărăște ca ședința să fie secretă. Membrii Guvernului, care nu sunt parlamentari, au acces la lucrările Parlamentului". În final s-a optat pentru actualul text constituțional.

6 Ședințele celor două Adunări legiuitoare sunt publice, indiferent dacă deputații și senatorii se întrunesc separat sau se reunesc în ședință comună. Regulamentele permit ca la ședințele publice să participe diplomați, reprezentanți ai presei scrise, radioului, televiziunii, precum și alți invitați (inclusiv cetățeni care nu participă, deci, într-o calitate oficială), pe baza acreditării sau a invitației emise de secretarii generali ai serviciilor celor două Camere, în condițiile stabilite de birourile permanente și în limita locurilor disponibile.

7 Membrii Guvernului au acces la lucrările Camerelor, iar dacă li se solicită participarea, prezența lor este obligatorie. Ședințele Camerelor sunt publice, spunea prof. Constantin Dissescu, pentru ca întreaga națiune să cunoască mersul legislaturii, să-i poată controla pe aleși în exercițiul mandatului lor, să-și formeze convingerea despre conduita și aptitudinile lor în vederea viitoarelor alegeri[1]).

8 Textul art. 68 alin. (1) din Constituție lasă deschisă posibilitatea transmiterii lucrărilor Adunărilor legiuitoare, în direct, pe canale ale televiziunii naționale sau ale unor televiziuni private. Enunțul constituțional din primul alineat al art. 68 este foarte cuprinzător. Caracterul public al ședințelor Camerei Deputaților și Senatului nu înseamnă doar participarea invitaților, a cetățenilor interesați să vadă pe viu anumite dezbateri parlamentare în plen, a reprezentanților presei, ci și asigurarea de către administrația celor două Camere a condițiilor pentru transmiterea directă a lucrărilor acestora. Acestor măsuri li se adaugă posibilitatea recunoscută presei de a lua interviuri și de a solicita declarații publice ale deputaților și senatorilor cu privire la probleme de interes public, precum și de a relata desfășurarea lucrărilor parlamentare.

9 Ședințele Camerei Deputaților și Senatului sunt conduse, de regulă, de președinții acestora, asistați de câte doi secretari, unul reprezentând majoritatea parlamentară, iar celălalt, opoziția. Președintele Adunării poate fi înlocuit de unul dintre vicepreședinți, care devine „președinte de ședință".

10 Președintele Camerei legislative conduce lucrările plenului, asigură menținerea ordinii în timpul dezbaterilor, precum și respectarea prevederilor regulamentare, acordă cuvântul vorbitorilor, moderează discuțiile, sintetizează problemele puse în dezbatere, stabilește ordinea votării, precizează semnificația votului și anunță rezultatul acestuia. Deputații și senatorii sunt obligați să fie prezenți la ședințele Camerelor ai căror membri sunt și să se înscrie pe lista de prezență ținută de unul dintre secretari. Ședințele se desfășoară potrivit unui program de lucru stabilit pe durata unei săptămâni și a unei ordini de zi care cuprinde inițiativele legislative, precum și orice altă problemă asupra căreia Camerele urmează să delibereze în săptămâna în curs.

§2. Caracterul secret al ședințelor

11 Potrivit art. 68 alin. (2) din Constituție, ședințele Camerelor pot fi secrete, dacă acestea hotărăsc astfel. Regulamentele parlamentare prevăd că la cererea președintelui sau a

[1]) *C.G. Dissescu*, Dreptul constituțional, Ed. Librăriei Socec&Co, București, 1915, p. 704.

unui grup parlamentar (la Senat, și la cererea a cel puțin 20 senatori) aprobată cu votul majorității parlamentarilor prezenți, anumite ședințe sunt secrete. O dispoziție similară se regăsește și în art. 19 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, majoritatea de voturi cerută pentru aprobarea cererii fiind de jumătate plus unu din voturile deputaților și senatorilor prezenți la ședință.

Cele două regulamente parlamentare prevăd o situație specială în care ședința 12
Camerelor Parlamentului este secretă de drept. Astfel, art. 168 alin. (1) din Regulamentul Senatului și, respectiv, art. 208 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților stabilesc că în cazul în care informațiile și documentele cerute în condițiile art. 111 din Constituție privesc, potrivit legii, secrete de stat, Guvernul informează despre aceasta Camera căreia îi aparține parlamentarul care le-a solicitat, iar Camera decide în ședință secretă.

Caracterul secret al ședințelor Camerei Deputaților și Senatului, precum și al ședințelor 13
comune, cu excepția cazurilor în care se dezbat secrete de stat, contravine, însă, după părerea noastră, principiului transparenței activității parlamentare.

Într-o țară care nu a traversat complet calea spre o democrație consolidată, așa cum 14
este România, și în care încrederea cetățeanului în Parlament este foarte scăzută, caracterul secret al dezbaterilor parlamentare riscă să creeze, cel puțin pentru moment, un sentiment de insatisfacție civică, cu repercusiuni asupra spiritului cetățenesc.

Constituția nu prevede și nici nu putea să prevadă o condiționare a caracterului secret 15
al ședințelor parlamentare de natura acelor evenimente care ar putea face obiectul unor dezbateri secrete. Din practica constituțională a altor state rezultă că asemenea evenimente sau probleme ar putea avea legătură cu apărarea țării sau cu o problemă gravă de securitate națională.

Pentru a sublinia și mai mult că dezbaterile în ședință secretă sunt excepția de la regulă, 16
Constituția ar fi putut să prevadă că hotărârea privind caracterul secret al ședințelor se adoptă cu votul majorității membrilor Camerei respective.

Art. 68 alin. (2) din Constituție „păcătuiește" și prin omiterea naturii actului prin care 17
Camerele ar decide caracterul secret al unor ședințe ale acestora. După părerea noastră, decizia ar trebui să fie luată printr-o hotărâre, supusă votului potrivit art. 76 alin. (1) din Constituție, ceea ce ar presupune revizuirea, în acest sens, a textului constituțional respectiv. În prezent, regulamentele parlamentare stabilesc că hotărârea privind caracterul secret al unor ședințe ale Camerelor legislative se adoptă cu votul deputaților, respectiv al senatorilor prezenți.

Pentru a se conferi o solemnitate particulară unei deliberări parlamentare secrete, 18
Constituția ar fi trebuit să precizeze că, numai întrunite în ședință comună, Camerele ar putea decide prin vot caracterul secret al acesteia. De asemenea, considerăm că ar fi fost necesar ca în Constituție să se precizeze cine are dreptul să ceară sau să propună Camerelor, întrunirea în ședință secretă, pentru a nu lăsa pe seama regulamentelor parlamentare această procedură de natură constituțională. Dacă s-ar recurge la o asemenea procedură, ar fi indicat ca, în cel mai scurt termen de la încheierea ședinței secrete, Birourile permanente ale Camerelor legislative să dea publicității o declarație în care să se rezume motivele care au dus la o asemenea decizie, problemele asupra cărora s-a deliberat și hotărârile luate.

Secțiunea a 2-a. Statutul deputaților și al senatorilor

Art. 69. Mandatul reprezentativ

(1) În exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului.

(2) Orice mandat imperativ este nul.

Lucrări de referință: *P. Avril, J. Gicquel*, Droit parlementaire, Ed. Montchrestien, Paris, 2004, p. 29-34; *G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper*, Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1997, p. 173-176, 574-575; *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Ed. Armand Colin, Paris, 1995, p. 99-102, 260-271; *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Ed. Monitorul Oficial R.A., București, 1992, p. 155-157; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 127-128; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 594-595; *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, Ed. P.U.F., Paris, 1992, p. 619-620; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 793-798; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 97-98; I. *Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005, p. 285-301, p. 320-322; *I. Muraru*, Comentariul art. 69 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 661-667.

Studii de specialitate: *M. Ciochină, M.Ș. Diaconu, S. Tănăsescu*, Mandatul parlamentar, în AUB - Seria Drept nr. 2/2005; *B. Diamant*, Observații cu privire la Propunerea legislativă de revizuire a Constituției României, în Curierul Judiciar nr. 5/2003; *C. Ionescu*, Protecția constituțională și regulamentară a mandatului parlamentar, în Revista de Drept Public nr. 1-2/1997; *C. Ionescu*, Unele reflecții pe marginea art. 69 din Constituție, în Curierul Judiciar nr. 9/2007; *I. Poenaru*, Reflecții privind natura democratică a unor dispoziții constituționale, în Dreptul nr. 6/2002; *A. Năstase*, Imunitatea parlamentară în România și în Europa, în Revista Română de Drept European nr. 2/2014; *M. Voicu*, Din nou despre statutul parlamentarului. Imunitatea parlamentară. Drept comparat și jurisprudența CEDO, în Revista de Drept Public nr. 2/2014.

Corelații legislative: Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat prin Hotărârea nr. 8 din 24 februarie 1994, republicat (M.Of. nr. 481 din 28 iunie 2016); Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 28 din 24 octombrie 2005, republicat (M.Of. nr. 387 din 20 mai 2016); Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 4 din 3 martie 1992, republicat (M.Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016).

Comentariu

Sumar

§1. Noțiunea de mandat de drept public 748
§2. Natura juridică a mandatului deputaților și senatorilor 750
§3. Nulitatea mandatului imperativ 753

§1. Noțiunea de mandat de drept public

1 Problema statutului membrilor Adunărilor reprezentative s-a născut pe fondul raporturilor între acestea și monarh, existente în timpul Evului Mediu, îndeosebi în perioadele de vârf ale puterii monarhiei absolutiste, din cerința stabilirii unui cadru instituțional în care reprezentanții stărilor sociale în Parlament urmau să-și exercite mandatul primit din partea comunităților reprezentative. Istoria constituționalismului

european, datând din perioada medievală, atestă că, în general, raporturile între Adunările reprezentative și monarh aveau un caracter conflictual, reprezentanții convocați la adunări fiind vulnerabili în fața autorității și puterii discreționare a monarhului[1]. Nu de puține ori aceștia erau pedepsiți pentru opiniile exprimate în adunări, motiv pentru care treptat au fost stabilite instrumente juridice (norme cutumiare), la care ulterior s-au adăugat documente oficiale care garantau un regim de imunitate parlamentară.

De asemenea, s-a pus problema clarificării raporturilor reprezentanților poporului în adunările legiuitoare cu cei care îi desemnau să le reprezinte interesele și cerințele față de monarh. 2

În Franța medievală raporturile între comunitățile locale și reprezentanții acestora în Adunările de Stări[2] erau stabilite în așa-numitele „caiete de doleanțe" pe care reprezentanții comunelor aveau mandatul să le susțină în fața monarhului. Era vorba de un mandat imperativ primit de reprezentanți de la cei care îi desemnau în Adunările de Stări. Cu timpul, s-a conturat instituția mandatului parlamentar și statutul parlamentarilor. 3

Noțiunea de mandat a fost fundamentată și instituționalizată într-o formă juridică mai întâi în dreptul privat, din caracteristicile căruia a împrumutat notele sale definitorii. Astfel, dreptul civil se referă la instituția juridică a mandatului ca la un contract care sintetizează acordul de voință între părțile contractante: mandant și mandatar. Potrivit art. 2009 C.civ., mandatul este un contract. Textul menționat prevede că „mandatul este contractul prin care o parte, numită mandatar, se obligă să încheie unul sau mai multe acte juridice pe seama celeilalte părți, numită mandant". 4

Dreptul public folosește noțiunea de mandat în sensul de împuternicire specială conferită unui anumit subiect de drept printr-o procedură solemnă, în baza căreia acesta exercită atribuții de autoritate în scopul înfăptuirii unor interese generale sau comunitare. 5

În ceea ce privește mandatul parlamentar, acesta are două accepțiuni: în sens restrâns se raportează la mandatul deputaților și senatorilor (mandatul parlamentar); în sens larg se referă la mandatul Camerelor legislative și la Parlament în întregul său. De fapt, mandatul membrilor Camerei Deputaților și Senatului nu se disociază de cel al Camerelor respective sau de cel al Parlamentului. Trebuie observat – și acest lucru reiese cu limpezime din textele constituționale și ale regulamentelor parlamentare – că în cazul deputaților și senatorilor mandatul are totuși și alte conotații decât cele ale mandatului Parlamentului sau al Camerelor. Când Constituția se referă la mandatul Parlamentului sau la mandatul Camerelor, are în vedere atât durata acestuia, cât și calitatea lor, adică la puterea sau autoritatea ce le este conferită. Dispozițiile art. 69 alin. (1) din Constituție sunt edificatoare în acest sens: *„În exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului"*. 6

Când vorbim de statutul Adunărilor legislative și al membrilor acestora, nu avem în vedere conținutul acestuia, întrucât statutul Parlamentului are un anumit conținut și este reglementat de anumite principii și dispoziții constituționale, legale și regulamentare. La rândul său, statutul deputaților și senatorilor este guvernat de prevederi specifice. Ceea 7

[1] A se vedea, pentru detalii, *Gh.I. Brătianu*, Sfatul Domnesc și Adunarea Stărilor. Vol. II. Consiliul feudal și Adunarea Stărilor în Țările Europei Apusene, Analele Academiei Române, Memoriile Secțiunii Istorice, Seria III, tomul XXVIII, București, 1946.

[2] *Gh.I. Brătianu*, op. cit., p. 81: „Spre deosebire de parlamentarii moderni, scria marele istoric, deputații Stărilor veneau în Adunare cu un mandat imperativ și limitat".

ce este comun celor două tipuri de statut este garantarea constituțională a independenței Camerelor și a membrilor acestora, de care dispun prin voința Adunării Constituante[1].

8 Orice încălcare sau nesocotire a statutului Camerelor reprezentative ori a statutului membrilor acestora, reprezintă o violare a suveranității poporului, stipulată în art. 2 alin. (1) din Constituție, cu grave consecințe asupra caracterului democratic al regimului parlamentar.

9 Una dintre consecințele mandatului reprezentativ al deputaților și senatorilor constă în a-i considera o extindere electorală a voinței celor care dețin puterea politică. Prin mandat reprezentativ va trebui, astfel, să înțelegem legătura care unește parlamentarii de cei pe care îi reprezintă. În virtutea acestei legături, deputații și senatorii capătă dreptul de a exprima voința națională, fără ca cineva, inclusiv poporul, să le poată impune o anumită conduită, în această calitate, și sancțiuni în cazul refuzului de a se conforma. Rezultă că, în această concepție, mandatul reprezentativ se caracterizează prin generalitate, irevocabilitate, libertate de acțiune și considerat definitiv, în limitele unei durate stabilite prin Constituție[2].

10 Conținutul art. 69 alin. (1) din Constituție este o dezvoltare și o aplicare particulară a art. 61 alin. (1) din Legea fundamentală potrivit căreia *„Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării"*. Într-adevăr, de vreme ce Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului, este firesc ca deputații și senatorii să se afle în slujba acestuia, având mandatul (misiunea) de a-i servi interesele și de a-i realiza așteptările și cerințele fundamentale. Situați pe această poziție, membrii Parlamentului ar trebui să se identifice cu interesele și voința suverană ale poporului și să le transpună în legi. Textele constituționale nu dezvăluie însă care ar fi modalitățile instituționale prin care un deputat sau senator ar ajunge să cunoască cu precizie care sunt interesele, cerințele și așteptările poporului și care dintre acestea ar avea vocația de a fi transpuse într-un act normativ cum este legea.

11 Răspunsul la această ecuație politică privind raportul existent între parlamentari și popor apare cu evidență spre sfârșitul fiecărei legislaturi, când încrederea corpului electoral se îndreaptă spre deputații și senatorii acelui partid care prin programul său politic și prin obiectivele pe care le-a realizat, s-a apropiat cel mai mult de cerințele și convingerile politice și ideologice ale electoratului. Rezultă, așadar, că la începutul unei legislaturi, parlamentarii majorității și ai opoziției au o imagine ipotetică privind interesele fundamentale ale națiunii, care urmează să se confirme sau, după caz, să se infirme, în funcție de rezultatul votului popular exprimat pentru alegerea noului Parlament.

§2. Natura juridică a mandatului deputaților și senatorilor

12 Izvorul drepturilor, precum și al îndatoririlor fundamentale și al obligațiilor parlamentarilor ce provin din exercitarea mandatului se regăsește în Constituție, legi speciale și în regulamentele Camerelor. Ca atare, este lipsită de orice justificare reglementarea exercitării mandatului de către birourile permanente ale Camerei Deputaților și Senatului.

---

[1] A se vedea *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. 2, Ed. Économica, Paris, 1990, p. 1214.

[2] A se vedea *D. Chagnolland, J.-L. Quermonne*, Le gouvernement de la France sous la Ve République, Ed. Fayard, Paris, 1996, p. 392.

În explicarea naturii juridice a mandatului parlamentar, credem că trebuie să se pornească de la specificul raporturilor de drept public la care se referă mandatul deputaților și senatorilor. În acest sens, spunem că mandatul de parlamentar este o instituție de drept public, în speță, de drept constituțional. 13

Constituția României caracterizează în art. 69 mandatul parlamentar ca fiind un mandat reprezentativ. Legiuitorul constituant a înțeles să confere un suport legal acestei caracterizări prin cele două alineate ale articolului citat, și anume: 14

„Art. 69. – (1) În exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului.

(2) Orice mandat imperativ este nul".

Există o legătură directă între mandatul reprezentativ și noțiunea de „nulitate a mandatului imperativ". Cele două noțiuni, consacrate constituțional în art. 69 din Legea fundamentală, clarifică de fapt raporturile între cei ce aleg [cetățenii alegători și, pe un plan mai larg, întregul popor, la care face trimitere art. 69 alin. (1) din Constituție] și cei aleși (deputații și senatorii). Prin actul electoral se încheie o convenție tacită între alegători și aleși, în virtutea căreia, aceștia din urmă își asumă mandatul de a reprezenta în Parlament nu numai corpul electoral propriu-zis, ci întregul popor. Mandatul reprezentativ este o instituție juridică caracteristică dreptului public, iar caracterele sale și regulile de exercitare sunt enunțate principial în Constituție și dezvoltate prin legi și regulamente parlamentare. În virtutea mandatului, deputații și senatorii își îndeplinesc îndatoririle față de cei care i-au ales, strict în conformitate cu rolul și funcțiile constituționale ale Camerelor Parlamentului. Nu este vorba de îndatoriri enunțate în detaliu, Adunarea Constituantă fixând doar în termeni generali puterile încredințate Camerei Deputaților și Senatului. Parlamentarii își exercită mandatul reprezentativ într-o deplină libertate și fără a fi controlați de cei pe care îi reprezintă[1]. Deputații și senatorii nu suferă niciun amestec în activitatea lor parlamentară, nici din partea cetățenilor, nici din partea unei autorități publice și nici din partea partidelor care i-au propus în alegerile parlamentare. 15

În art. 69 alin. (2), Constituția consacră acest tip de reprezentare parlamentară, prevăzând că „orice mandat imperativ este nul". Interzicerea mandatului imperativ (care ar permite alegătorilor, partidelor, autorităților publice să impună parlamentarilor modalități concrete de exercitare a mandatului), garantează independența și demnitatea deputaților și senatorilor care sunt liberi să aprecieze, potrivit propriei conștiințe, cum să apere și să servească interesele națiunii[2]. 16

Aserțiunea că deputații și senatorii sunt în serviciul poporului trebuie înțeleasă în sensul că, din momentul validării mandatului și al depunerii jurământului, cei aleși îi reprezintă nu numai pe alegătorii din circumscripția electorală în care au candidat (inclusiv pe cei care au votat pentru un partid politic concurent), ci întregul popor. De altfel, între art. 69 alin. (1) și art. 2 alin. (1) din Constituție este o legătură logică, în sensul că poporul exercită atributele puterii sale suverane fie direct prin referendum, fie prin organele sale 17

[1] Când ne referim la lipsa controlului cetățenilor asupra activității parlamentare curente a deputaților și senatorilor, nu avem în vedere sustragerea Parlamentului controlului exercitat de popor prin intermediul alegerilor parlamentare periodice.

[2] A se vedea *D.G. Lavroff*, Le droit constitutionnel de la Ve République, Ed. Dalloz, Paris, 1997, p. 269.

reprezentative, între acestea, Parlamentul fiind – potrivit art. 61 din Constituţie – organul reprezentativ suprem al poporului român.

18 Gradul de realizare a reprezentativităţii prin mandatul parlamentar este cel naţional. Vom observa că acest grad de maximă generalitate nu priveşte numai suma aritmetică a celor reprezentaţi. Gradul şi formele de reprezentare prin mandatul parlamentar trebuie înţelese şi din punct de vedere al amplitudinii funcţiilor Parlamentului. Ne referim aici la faptul că alesul poporului exprimă puterea suverană a acestuia şi acţionează, în limitele constituţionale, în numele său. În acest sens, vom înţelege caracterul general al mandatului parlamentar ca o vocaţie generală de a face.

19 În numele poporului, Parlamentul legiferează în orice domenii ale vieţii sociale susceptibile de a fi reglementate într-o manieră general obligatorie, impersonală şi primară. De asemenea, în aceeaşi calitate Parlamentul exercită un control general asupra Executivului. Singura opreliştе, am putea spune, în calea exercitării mandatului parlamentar, este principiul separaţiei celor trei puteri.

20 De asemenea, din caracterul reprezentativ al mandatului parlamentarilor decurge statutul de independenţă a acestora, iar independenţa este atât de deplină încât poate fi reclamată chiar faţă de propria formaţiune politică. Altfel spus, în sistemul nostru parlamentar, deputaţii şi senatorii sunt independenţi faţă de partidele care i-au propus candidaţi, precum şi faţă de alegători.

21 Statutul de independenţă capătă conotaţii ample dacă îl raportăm la latitudinea deputaţilor şi senatorilor de a părăsi partidul respectiv şi, mai ales, la dreptul acestora – confirmat prin jurisprudenţa Curţii Constituţionale – de a părăsi grupul parlamentar şi de a trece la un alt grup[1)].

22 Efectele independenţei se amplifică – împotriva logicii electorale – dacă o raportăm la dreptul parlamentarilor al căror mandat a fost obţinut în condiţiile art. 62 alin. (2) din Constituţie şi ale art. 56 alin. (1) din Legea electorală[2)]. Într-un asemenea caz, deputatul beneficiind de independenţă ar putea rupe orice legătură cu organizaţia cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale în cauză, care nu îl poate contesta şi nu îi poate cere revocarea mandatului. Sigur că, într-o atare situaţie, se poate susţine că cetăţenii ale căror interese sunt reprezentate de organizaţia respectivă vor fi reprezentaţi în continuare chiar de deputatul în cauză, ca şi de toţi ceilalţi membri ai Camerei Deputaţilor, dar, oricum, nu se mai realizează cerinţa constituţională potrivit căreia organizaţia beneficiară a dispoziţiilor art. 62 alin. (2) din Constituţie şi art. 56 alin. (1) din Legea electorală deţine „un loc de deputat".

23 Se poate pune ipotetic întrebarea dacă o astfel de organizaţie, al cărui reprezentant în Camera Deputaţilor ar opta pentru un statut de deputat independent, ar mai putea beneficia de „locul de deputat" în cazul în care acesta demisionează.

24 În fine, un alt aspect care ar putea fi analizat în legătură cu natura juridică a mandatului parlamentar este dacă deputaţii şi senatorii îndeplinesc o demnitate publică sau o funcţie publică, având în vedere că acestora li se aplică art. 16 alin. (3) din Constituţie, potrivit căruia funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele

[1)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 45/1994 privind constituţionalitatea Regulamentului Camerei Deputaţilor (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

[2)] Ne referim la deputaţii care reprezintă organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale.

care au cetăţenia română şi domiciliul în ţară. În legătură cu acest aspect, în literatura de specialitate s-au susţinut ambele ipoteze[1]).

În ceea ce ne priveşte, considerăm, alături de alţi autori, că deputaţii şi senatorii 25
îndeplinesc o demnitate publică. Termenul de funcţie publică are conotaţii de drept administrativ, ceea ce ar crea o incompatibilitate (exclusiv teoretică) între calitatea de funcţionar public şi cea de membru al Legislativului.

Este de la sine înţeles că deputaţii şi senatorii (categorie a dreptului constituţional) 26
nu pot fi asimilaţi funcţionarilor publici (categorie a dreptului administrativ). Principala asemănare între demnitari şi funcţionari publici este faptul că şi unii, şi alţii exercită atribuţii de autoritate.

Din cele arătate, putem concluziona că mandatul parlamentar este: 27

a) o instituţie de drept public;

b) reprezentativ la nivel naţional;

c) general;

d) rezultă din alegeri;

e) irevocabil;

f) are caracter de demnitate publică şi conferă deţinătorului independenţă şi protecţie constituţională.

§3. Nulitatea mandatului imperativ

Art. 69 alin. (2) din Constituţie întăreşte şi mai mult caracterul reprezentativ al 28
mandatului în sensul interzicerii implicite a oricăror ingerinţe în activitatea deputaţilor şi senatorilor care ar veni din partea alegătorilor, partidelor politice, autorităţilor statale, organizaţiilor neguvernamentale. Pentru aceasta textul constituţional prevede nulitatea mandatului imperativ.

În anumite circumstanţe, dispoziţia constituţională privind nulitatea mandatului 29
imperativ este lipsită de eficacitate dacă parlamentarul este ameninţat de propriul partid cu excluderea în cazul, de pildă, al nerespectării de către acesta a disciplinei de partid pe care i-o impune grupul parlamentar din care face parte. „Încolţit" de prevederi statutare sancţionatoare, este posibil ca deputatul sau senatorul să nu mai facă uz de independenţa sa, conformându-se oricăror instrucţiuni, ordine venite din interiorul partidului care l-a propus candidat.

Aşa cum voinţa poporului nu poate fi condiţionată de o altă putere, situaţie în care 30
poporul ar fi ţinut să urmeze indicaţii, instrucţiuni sau ordine din partea altuia, tot astfel reprezentanţilor poporului nu li se poate impune imperativ să urmeze indicaţii transmise de o altă entitate, fie că aceasta ar fi partidul care i-a susţinut politic şi financiar în campanie, fie alegătorii din circumscripţia electorală în care au candidat, fie grupuri de interese particulare. Raţiunea nulităţii mandatului imperativ rezultă din faptul că deputaţii şi senatorii nu au dreptul să reprezinte interese sectoriale, particulare, ci interesele fundamentale, cele mai generale ale poporului. Însăşi ideea de reprezentare a poporului,

[1]) *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar, Ed. Gramar, Bucureşti, 1944, p. 59; *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. 2, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 143.

şi nu a unor grupuri determinate, chiar şi electoral, ale acestuia, se opune acceptării unui mandat imperativ.

31 Naţiunea însăşi este o entitate abstractă, în cadrul căreia se manifestă o diversitate de interese, unele chiar conflictuale, contradicţii sociale sau de altă natură, care ar putea fi extinse la nivel parlamentar dacă mandatul deputaţilor şi senatorilor ar fi imperativ.

32 Conceptul „mandat imperativ" este, în fond, un termen care se referă la mandatul civil. Ca atare, dacă mandatul parlamentar ar fi un mandat imperativ, alegătorii, partidele politice şi celelalte subiecte de drept deja menţionate, ar avea dreptul să-i impună parlamentarului o anumită conduită (să voteze sau să nu voteze un anumit act), să-i transmită instrucţiuni, ordine ş.a. Dacă parlamentarul în cauză nu ar da ascultare ordinelor şi instrucţiunilor primite, ar putea fi revocat de aceştia. Instituirea revocării mandatului parlamentar este proprie sistemelor constituţionale totalitare[1)], având drept scop să-l intimideze pe cel ales şi să asigure obedienţa acestuia faţă de structurile de putere ale partidului-stat.

33 Toate aceste servituţi parlamentare au fost prevenite de Legiuitorul constituant român, care a statuat că orice mandat imperativ este nul.

34 În practica parlamentară a apărut o problemă teoretică interesantă, legată de conceptul mandatului imperativ. Astfel, Grupul parlamentar al U.D.M.R. din Senat a apreciat, într-o sesizare trimisă Curţii Constituţionale în legătură cu neconstituţionalitatea art. 160 alin. (2) din Regulamentul Senatului (în formularea iniţială), că jurământul de credinţă prevăzut de art. 82 alin. (2) din Constituţie – ce urma a fi prestat de fiecare senator, după constituirea legală a acestui corp legiuitor – ar avea semnificaţia unui mandat imperativ[2)]. O asemenea opinie este pe fond greşită şi contrară tradiţiei constituţionale clasice, întrucât nu ţine seama că un jurământ de credinţă – forma modernă a unor jurăminte cavalereşti sau de altă natură din Evul Mediu – are ca obiect angajamentul respectării unor comandamente sociale şi legale de importanţă fundamentală, stabilite anterior.

35 Aşa cum s-a pronunţat şi Curtea Constituţională, întrucât conţinutul jurământului prevăzut de art. 82 din Constituţie sau orice alt conţinut similar se referă la respectarea obligaţiilor constituţionale ale parlamentarilor, această obiecţie este neîntemeiată, respectarea legii şi a supremaţiei Constituţiei fiind o îndatorire a oricărui cetăţean, fie că este sau nu parlamentar. În acest sens, obligaţia depunerii jurământului nu poate fi contrară principiului pluralismului politic care nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune respectul legii.

36 Consacrând caracterul reprezentativ al mandatului parlamentar şi, în consecinţă, stabilind nulitatea mandatului imperativ, Legiuitorul constituant s-a conformat practicii constituţionale a statelor democratice din Europa Occidentală, printre care Franţa (art. 2 din Constituţie), Spania (art. 67 din Constituţie), Italia (art. 67 din Constituţie) ş.a., care exclud posibilitatea de revocare a parlamentarilor de către alegători.

37 Mandatul senatorilor şi deputaţilor este protejat din punct de vedere constituţional şi legal, scopul protecţiei constând în asigurarea condiţiilor instituţionale, legale şi materiale pentru exercitarea sa în conformitate cu prevederile constituţionale. De fapt, condiţia ca mandatul parlamentarilor să fie protejat, este ca deputaţii şi senatorii să-l exercite cu respectarea cadrului legal şi regulamentar stabilit.

[1)] A se vedea, în acest sens, art. 107 din Constituţia URSS din 7 octombrie 1977.

[2)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 46/1994 privind constituţionalitatea Regulamentului Senatului (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

Nu există nicio sancțiune constituțională sau legală consistentă pentru nerespectarea 38
de către parlamentari a mandatului căpătat în urma alegerilor generale.

Regulamentul Camerei Deputaților conține o serie de sancțiuni aplicabile deputaților 39
și senatorilor, dar acestea nu se referă la nerespectarea mandatului propriu-zis, ci la săvârșirea unor abateri de la prevederile regulamentare. Este adevărat că Regulamentul Senatului prevede în art. 191 o serie de abateri disciplinare săvârșite de senatori, printre care se menționează „încălcarea dispozițiilor privind îndatoririle senatorului prevăzute de Constituție, de Legea privind statutul deputaților și al senatorilor", „încălcarea jurământului de credință", precum și „exercitarea abuzivă a mandatului de senator".

Sancțiunile prevăzute de Regulamentul Senatului în art. 192 pentru săvârșirea faptelor 40
mai sus menționate ar putea fi: atenționarea; chemarea la ordine; retragerea cuvântului; îndepărtarea din sală pe durata ședinței sau avertismentul public. Dacă comparăm gravitatea abaterilor cu sancțiunile aplicabile senatorilor vinovați observăm cu ușurință, că practic aceștia beneficiază de un regim de impunitate pentru săvârșirea unor fapte a căror gravitate este deosebită.

Exercitarea abuzivă a funcției de către un funcționar public sau de un ministru are 41
conotații penale, împotriva persoanei respective putându-se declanșa acțiunea de urmărire penală. Dacă un senator își exercită abuziv mandatul, acesta riscă cel mult un avertisment public adresat în scris.

În ceea ce ne privește, considerăm că art. 191 coroborat cu art. 192 din Regulamentul 42
Senatului contravine esenței raporturilor între senatori și alegători și chiar art. 69 alin. (1) din Constituție. Dacă senatorii sunt în serviciul poporului, încălcarea de către aceștia a jurământului de credință ori exercitarea abuzivă a mandatului sau încălcarea dispozițiilor privind îndatoririle senatorilor prevăzute de Constituție și de Statutul deputaților și al senatorilor, ar trebui sancționată mult mai drastic, și nu cu o simplă atenționare sau chemare la ordine ori cu retragerea cuvântului. Menținerea în Regulamentul Senatului a conținutului art. 191 coroborat cu art. 192 dovedește lipsa de respect față de cetățean și discriminarea unei întregi suite de categorii de funcționari publici și demnitari față de regimul privilegiat aplicabil membrilor Senatului.

Art. 51 din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor preia 43
abaterile prevăzute în art. 191 lit. a) și b) din Regulamentul Senatului, precum și sancțiunile stabilite în art. 192, la care se adaugă o sancțiune nouă, ale cărei efecte echivalează cu „răscumpărarea cu bani a unei culpe" – pedeapsă prevăzută încă în dreptul roman.

Comisia de redactare a proiectului Constituției a propus un text pentru reglementarea 44
mandatului reprezentativ al deputaților și senatorilor, care a fost ulterior adoptat de Adunarea Constituantă în forma pe care o are în prezent art. 69 din Constituție. Comisia a fost sesizată cu un amendament la textul propus de aceasta (art. 65) privind caracterul reprezentativ al mandatului parlamentar. Amendamentul, aparținând senatorului UDMR Hosszu Zoltan, viza art. 65 alin. (1), al cărui corespondent este art. 69 din textul actual al Constituției, și care avea următorul conținut: „Deputații și senatorii se află în serviciul alegătorilor lor, iar nu al populației în general". Amendamentul a fost respins de comisie, care a considerat că „textul vine în contradicție cu teoria mandatului reprezentativ care stă la baza proiectului de Constituție. În virtutea acestei concepții, deputatul este reprezentantul poporului în întregul său, și nu al alegătorilor din circumscripția electorală în care a fost ales".

45 Conținutul art. 69 din Constituție a fost preluat în art. 1 din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, dar completat cu un text nou având următorul cuprins: „Art. 1 alin. (1) – Deputații și senatorii sunt reprezentanți aleși ai poporului român, prin care aceștia își exercită suveranitatea, în condițiile prevăzute de Constituție și de legile țării".

Art. 70. Mandatul deputaților și al senatorilor

(1) Deputații și senatorii intră în exercițiul mandatului la data întrunirii legale a Camerei din care fac parte, sub condiția validării alegerii și a depunerii jurământului. Jurământul se stabilește prin lege organică.

(2) Calitatea de deputat sau de senator încetează la data întrunirii legale a Camerelor nou alese sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de incompatibilitate ori de deces.

Lucrări de referință: *P. Avril, J. Gicquel*, Droit parlementaire, Ed. Montchrestien, Paris, 2004, p. 35-37; *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Ed. Monitorul Oficial R.A., București, 1992, p. 157-159; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 128; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 595-597; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 200-201; *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, Ed. P.U.F., Paris, 1992, p. 619-620; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 798-800; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 195-196; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005, p. 306-307; *I. Muraru*, Comentariul art. 70 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 667-671.

Studii de specialitate: *M. Ciochină, M.Ș. Diaconu, S. Tănăsescu*, Mandatul parlamentar, în AUB – Seria drept nr. 2/2005.

Corelații legislative: Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat prin Hotărârea nr. 8 din 24 februarie 1994, republicat (M.Of. nr. 481 din 28 iunie 2016); Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 28 din 24 octombrie 2005, republicat (M.Of. nr. 387 din 20 mai 2016); Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 4 din 3 martie 1992, republicat (M.Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016); Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată (M.Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016).

Comentariu

Sumar

§1. Data începerii mandatului parlamentar 756
§2. Condițiile constituționale de încetare a mandatului de deputat sau de senator 758

§1. Data începerii mandatului parlamentar

1 Întrucât calitatea de deputat și senator nu se disociază de funcțiile Camerelor legislative, durata mandatului aleșilor poporului corespunde în mod logic cu cea a Camerelor respective. Art. 63 alin. (1) din Constituție prevede că Senatul și Camera Deputaților sunt alese pentru un mandat de patru ani care se prelungește de drept în stare de mobilizare, de război, de

asediu sau de urgență, până la încetarea acestora. Alin. (4) al aceluiași articol prevede că mandatul Camerelor se prelungește până la întrunirea legală a noului Parlament.

Pe baza acestor termene, Constituția a prevăzut în art. 70 alin. (1) că deputații și 2
senatorii intră în exercițiul mandatului la data întrunirii legale a Camerelor din care fac parte, sub condiția validării alegerii și a depunerii jurământului. Teza finală a acestui alineat stabilește că formula jurământului se stabilește prin lege organică.

Textul final al Constituției adoptate în 1991 nu a prevăzut obligația membrilor celor 3
două Camere de a presta un jurământ de credință, această obligație fiind introdusă de Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003.

Propriu-zis, mandatul ia naștere prin alegerea candidaților care au obținut majoritatea 4
voturilor valabil exprimate circumscripția electorală în care au candidat.

Candidaților îndreptățiți să li se atribuie mandatul de deputat sau senator, în condițiile 5
arătate mai sus, li se eliberează de către Biroul electoral de circumscripție certificatul doveditor al alegerii acestora.

Se poate conchide că mandatul parlamentar ia naștere din momentul proclamării 6
rezultatelor alegerii (care nu coincide cu data eliberării procesului-verbal doveditor al alegerii), dar dreptul deputatului și senatorului de a-l exercita începe pe data întrunirii legale a Camerei respective, sub condiția validării și a prestării jurământului de credință. Validarea alegerii nu face decât să confirme, cu efect retroactiv, legalitatea operațiunilor electorale. Numai de la această dată deputaților și senatorilor li se aplică statutul parlamentar prevăzut în Constituție, în Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, precum și în regulamentele Camerelor legislative.

În condițiile în care alegerile parlamentare sunt o expresie a suveranității naționale, 7
exercitată direct de către corpul electoral, este firesc ca validarea alegerii deputaților și senatorilor să intre în competența adunărilor reprezentative. O problemă distinctă poate să apară în cazul în care parlamentarul al cărui mandat a fost invalidat, ar dori să conteste hotărârea de invalidare adoptată de Camera Parlamentului. Regulamentele Camerei Deputaților și al Senatului nu oferă o soluție la această problemă ipotetică. Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor prevede în art. 2 alin. (2) doar că validarea mandatului parlamentar se face în conformitate cu prevederile regulamentului fiecărei Camere. Constituția din 1923 prevedea în art. 44 că fiecare dintre cele două Adunări verifică titlurile membrilor săi și judecă contestațiile ce se ridică în această privință. Constituția din 1991 nu conține nicio dispoziție cu privire la validare, prevăzând doar în art. 64 alin. (1) că organizarea și funcționarea fiecărei Camere se stabilesc prin regulament propriu. În legislatura 2008-2012, alegerea domnului deputat Iosif Kötö a fost contestată pe cale judecătorească, instanța solicitând Camerei Deputaților să amâne validarea mandatului deputatului în cauză până la soluționarea definitivă a cauzei. Camera Deputaților nu a dat, însă, curs solicitării, validând mandatul respectiv.

Deși este greu de presupus că un parlamentar, al cărui mandat a fost invalidat, ar 8
contesta hotărârea Camerei, regulamentele parlamentare ar trebui completate cu procedura care s-ar impune într-o astfel de situație. Astfel, dreptul la apărare ocrotit în art. 24 alin. (1) din Constituție – la care ar putea recurge parlamentarul în cauză – ar fi încălcat.

§2. Condițiile constituționale de încetare a mandatului de deputat sau de senator

9 În mod firesc, calitatea de deputat sau de senator încetează la data întrunirii legale a Camerelor nou-alese. Constituția prevede în art. 70 alin. (2) și alte cazuri de încetare a mandatului parlamentar: demisie; pierderea drepturilor electorale; incompatibilitate; deces.

10 Deputații și senatorii pot demisiona prin cerere scrisă, adresată președintelui Camerei respective. Acesta, în ședință publică, îl întreabă pe cel care a depus cererea de demisie dacă stăruie în cererea sa, iar dacă parlamentarul răspunde afirmativ sau nu se prezintă în Cameră pentru a răspunde, cu toate că a fost înștiințat, președintele declară locul vacant.

11 Cele două regulamente parlamentare, precum și Legea privind Statutul deputaților și al senatorilor, prevăd și o „demisie de drept" a deputatului sau senatorului care aflat într-o funcție incompatibilă cu demnitatea de parlamentar refuză să demisioneze din funcția respectivă. Într-o asemenea situație, parlamentarul este considerat demisionat de drept din calitatea de deputat, respectiv de senator.

12 Pierderea drepturilor electorale este o consecință a condamnării deputatului sau senatorului printr-o hotărâre judecătorească rămasă definitivă.

13 Dacă intervine unul dintre cazurile de încetare a mandatului de parlamentar, Camera respectivă trebuie să adopte o hotărâre prin care se constată cazul de încetare a mandatului și vacantarea acestuia. Hotărârea Camerei se publică în Monitorul Oficial Partea I, de la data publicării începând să curgă termenul în care Guvernul organizează alegerile parțiale.

14 În art. 165 din Regulamentul Adunării Deputaților se prevedea că în situația în care un membru al acesteia lipsea de la cinci ședințe consecutive sau de la zece ședințe alternative în aceeași sesiune, fără concediu sau peste concediul acordat, Adunarea putea decide – dacă absența s-ar fi produs de trei ori în cursul aceleiași sesiuni – cu privire la declararea ca vacant a locului de deputat. O asemenea dispoziție nu a mai fost reținută în actualul Regulament al Camerei Deputaților, întrucât Camerele nu au dreptul să decidă cu privire la retragerea mandatului de parlamentar. O atare prerogativă a Camerelor contravine art. 70 alin. (2) din Constituție, deoarece ar institui un nou caz de încetare a calității de parlamentar.

15 Față de textul art. 70 alin. (2) din Constituție care enunță expres cazurile de încetare a mandatului de deputat sau de senator, rezultă, pe cale de consecință, că este neconstituțională orice altă dispoziție legală sau regulamentară care ar prevedea și alte cazuri de încetare a mandatului parlamentar.

16 O formă *sui generis* de încetare/pierdere a calității de deputat sau, respectiv, de senator este invalidarea mandatului în condițiile precizate de art. 3 alin. (1) coroborat cu alin. (4) al aceluiași articol al Legii nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată. Art. 3 alin. (1) din legea menționată prevede că, după constituirea legală a Camerei Deputaților și a Senatului, fiecare deputat și fiecare senator depune, în fața plenului Camerei din care face parte, jurământul de credință față de țară și popor. Alin. (4) al aceluiași articol prevede că refuzul de a depune jurământul de credință atrage de drept invalidarea mandatului, de care plenul Camerei ia act. Acest text este o consecință a art. 2 alin. (1) al Legii nr. 96/2006 potrivit căruia deputații și senatorii intră în exercițiul mandatului sub condiția depunerii jurământului.

17 Un text cu conținut asemănător cuprinde și art. 11 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților, potrivit căruia deputații care refuză depunerea jurământului sunt considerați

invalidați. Refuzul depunerii jurământului se constată de către președintele de ședință. Art. 13 alin. (2) din Regulamentul Senatului prevede că refuzul senatorului de a depune jurământul atrage pierderea mandatului.

Art. 70 alin. (1) din Constituție precizează foarte clar că neîndeplinirea condiției 18
de validare și de depunere a jurământului împiedică exercitarea mandatului. Textul constituțional la care ne referim nu face nicio mențiune cu privire la încetarea sau pierderea mandatului respectiv.

Ar fi ilogic, însă, ca mandatul obținut prin alegeri să se mențină, dar să nu poată fi 19
exercitat. Rezultă că Legiuitorul constituant a avut în vedere în art. 70 alin. (1) încetarea mandatului, ce nu poate fi exercitat. Considerăm că la o viitoare revizuire a Constituției, alin. (2) al art. 70 din Constituție ar trebui să fie completat cu un nou caz de încetare a mandatului de parlamentar, și anume, invalidarea acestuia.

Constituția prevede în art. 70 alin. (2) că demnitatea de senator și deputat încetează la 20
data întrunirii legale a Camerelor nou-alese sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de incompatibilitate ori de deces. Se poate observa cu ușurință că în Constituție enumerarea cazurilor de încetare a mandatului parlamentar este făcută limitativ, ceea ce înseamnă că prin lege specială nu pot fi prevăzute complementar și alte cazuri de încetare a mandatului deputaților și senatorilor.

Întrucât calitatea de deputat și, după caz, de senator se dobândesc sub condiția 21
validării, rezultă că invalidarea mandatului își extinde efectele de la data întrunirii legale a Camerelor. În cazul invalidării se consideră că mandatul nici nu a existat, persoana în cauză neavând niciun drept care ar decurge din calitatea sa de deputat sau, după caz, de senator (de pildă încasarea indemnizației cuvenite pentru perioada care s-a scurs de la întrunirea legală a Camerei în cauză până la data invalidării). Aceeași logică se impune condiției depunerii jurământului de credință față de țară și popor. Astfel, deputatul sau senatorul al cărui mandat a fost validat nu intră în exercițiul propriu-zis al mandatului până când nu depune jurământul. Refuzul depunerii jurământului este asociat, prin analogie, invalidării mandatului. Textele constituționale sunt clare în această privință.

Vulnerabile sunt art. 3 alin. (4) din Legea nr. 96/2006, republicată, și textele corespon- 22
dente din cele două regulamente parlamentare. Astfel, art. 3 alin. (4) din Legea nr. 96/2006 convertește refuzul de a depune jurământul într-o invalidare de drept, deși Constituția, în art. 70 alin. (1), condiționează începerea exercițiului mandatului de validare și prestare a jurământului fără să precizeze care ar fi consecințele asupra deciziei validării, a refuzului de prestare a jurământului de credință. Cu alte cuvinte, legiuitorul ordinar a stabilit prin textul menționat o cauză specială de invalidare, care operează, însă, după ce aceasta a fost acordată în plenul Camerei prin votul membrilor acesteia.

Precizăm aici că prin Decizia nr. 45/1994, Curtea Constituțională a constatat drept cauze 23
pentru invalidarea mandatului parlamentar, doar frauda electorală și nerespectarea condițiilor constituționale și legale pentru alegere. Evaluarea acestor cauze este anterioară actului de validare. Privită din această perspectivă, invalidarea mandatului ca o consecință a refuzului depunerii jurământului apare mai degrabă ca o sancțiune, decât ca temei pentru invalidare. Sancțiunea intervine după ce deputatul sau senatorul în cauză a fost deja validat.

Legea nr. 96/2006 este, însă, lacunară în ceea ce privește invocarea procedurii prin care 24
plenul Camerei ia act de refuz. În mod normal, fiind vorba de o sancțiune, se impune ca aceasta să fie aplicată printr-un act formal (hotărâre). Cerința emiterii unui act formal, a

unui act manifest al Camerei este absolut necesară, întrucât actul validării, însoțit de lista parlamentarilor a căror validare este propusă, a fost anterior supus votului parlamentarilor. Mai mult, art. 13 alin. (2) din Regulamentul Senatului, prevăzând în mod eronat că *„refuzul de a depune jurământul atrage pierderea mandatului"*, adaugă la art. 70 alin. (2) din Constituție un caz complementar de încetare a mandatului parlamentar.

25 Așa cum am arătat deja, cazurile de încetare a mandatului deputaților și senatorilor sunt stabilite prin enumerare limitativă în art. 70 alin. (2) din Constituție, nefiind deci posibil ca prin lege să se adauge și alte astfel de cazuri.

26 În cazul senatorilor și deputaților care au fost validați, mandatul nu mai poate fi pierdut. Hotărârea de validare a mandatului de parlamentar are caracter definitiv. Asupra acesteia, Camera care a aprobat-o nu mai poate să mai revină, sub niciun motiv[1].

27 Unicul criteriu în funcție de care se pronunță Camerele, este respectarea de către candidatul care a obținut mandatul de deputat sau senator, a condițiilor constituționale și legale prevăzute pentru alegeri și existența sau nu a fraudei electorale. Parlamentarii validați nu pot fi împiedicați să-și exercite legal mandatul. De altfel, nici legea, nici regulamentele parlamentare nu stabilesc un termen pentru depunerea jurământului. Art. 3 alin. (1) din Legea nr. 96/2006 precizează doar că după constituirea legală a Camerei Deputaților și Senatului fiecare deputat și senator depune în plenul Camerei din care face parte jurământul de credință față de țară și popor.

28 În mod firesc, depunerea jurământului se organizează în mod solemn imediat după constituirea legală a Camerei respective, dar teoretic solemnitatea poate fi sistată de cauze excepționale sau dacă din motive medicale deputatul sau senatorul este împiedicat să presteze pentru moment jurământul de credință. Să luăm un caz ipotetic: un senator este împiedicat din motive medicale șase luni să-și depună jurământul, dar după trecerea acestei perioade face demersurile necesare pentru a depune jurământul prevăzut de Legea nr. 96/2006. Niciun organism al Senatului nu are dreptul să-l împiedice pe senatorul în cauză să depună jurământul de credință. Altfel, Senatul intră în conflict cu voința alegătorilor din circumscripția în care a obținut mandatul senatorul respectiv. Soluția este dată chiar de Constituție: parlamentarul în cauză nu intră în exercițiul mandatului.

29 La textul propus de Comisia de redactare a proiectului de Constituție pentru stabilirea limitelor în timp ale mandatului deputaților și senatorilor (art. 68 din proiectul Constituției) s-a adus un amendament în cadrul lucrărilor Adunării Constituante, care prevedea că „deputații și senatorii intră în exercițiul mandatului de la data validării de către Camera din care fac parte". Amendamentul a fost respins, întrucât comisia a considerat că „data validării nu este relevantă pentru nașterea mandatului parlamentar. Ea produce efecte numai în cazul invalidării unui mandat care există".

30 Un alt amendament a prevăzut cerința ca la validare deputații și senatorii să depună jurământul ce urma să fie prestat de Președintele României. Și acest amendament a fost respins de comisie, care a argumentat că textul amendamentului nu are o valoare normativă în condițiile în care mandatul parlamentar se naște ca urmare a voinței electoratului. Față de practica generală potrivit căreia funcționarii publici, demnitarii și alte categorii socioprofesionale sunt obligați să depună un jurământ ca o condiție a exercitării funcției,

[1] A se vedea, în acest sens, *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. III, fascicula 1, Ed. Casa Școalelor, București, 1934, p. 207.

respectiv a demnității respective, rezultă că argumentul adus de comisie pentru respingerea amendamentului privind prestarea jurământului de către membrii celor două Camere legislative nu a avut niciun fundament științific.

Așa cum am arătat, Legea de revizuire a Constituției adoptată în 2003 a prevăzut 31
obligația depunerii jurământului de credință de către deputați și senatori după o formulă care a fost ulterior stabilită prin Legea privind Statutul deputaților și al senatorilor.

Art. 71. Incompatibilități

(1) Nimeni nu poate fi, în același timp, deputat și senator.

(2) Calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de membru al Guvernului.

(3) Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică.

Lucrări de referință: *P. Avril, J. Gicquel*, Droit parlementaire, Ed. Montchrestien, Paris, 2004, p. 38-48; *G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper*, Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1997, p. 576-583; *D. Chagnolland*, Droit constitutionnel contemporain, Ed. Sirey, Paris, 1999, p. 322-325; *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Ed. Armand Colin, Paris, 1995, p. 578-583; *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Ed. Monitorul Oficial R.A., București, 1992, p. 159-161; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 129; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 198-199, p. 598-600; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 221-222; *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, Ed. P.U.F., Paris, 1992, p. 259-261; 494-496; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 801-808; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 129; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005, p. 323-329; *P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien*, Droit constitutionnel, Ed. Sirey, Paris, 2007, p. 440-443; *I. Muraru*, Comentariul art. 71 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 671-678.

Studii de specialitate: *M. Ciochină, M.Ș. Diaconu, E.S. Tănăsescu*, Mandatul parlamentar, în AUB – Seria Drept nr. 2/2005; *C. Ionescu*, Unele reflecții pe marginea art. 71 din Constituție, în Curierul Judiciar nr. 12/2006; *E.-E. Ștefan*, Practică judiciară privind incompatibilitățile publice, în Revista de Drept Public nr. 1/2015.

Corelații legislative: Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată (M.Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016); Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003); Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (M.Of. nr. 621 din 2 septembrie 2010).

Comentariu

Sumar

§1. Justificarea măsurilor de protecție a mandatului deputaților și senatorilor 762
§2. Noțiunea de incompatibilitate a mandatului de parlamentar cu alte funcții sau demnități publice 763

§3. Incompatibilitățile parlamentare se stabilesc exclusiv prin Constituție sau prin lege organică 764
§4. Definiția funcției publice de autoritate 764
§5. Restricții pentru exercitarea anumitor funcții liberale 767
§6. Incompatibilitatea cu anumite funcții private 768
§7. Incompatibilitatea demnității de deputat sau senator cu cea de membru în Parlamentul European sau cu îndeplinirea unei funcții încredințate de un stat străin 768
§8. Încetarea stării de incompatibilitate 770

§1. Justificarea măsurilor de protecție a mandatului deputaților și senatorilor

1 În toate constituțiile sunt stabilite dispoziții speciale care au rolul de a asigura independența membrilor Parlamentului și protecția mandatului de ales al poporului. Tradițional, sunt utilizate trei categorii de protecție: incompatibilitățile, imunitatea parlamentară și indemnizația.

2 În sistemul nostru constituțional, deputații și senatorii se bucură de independență totală față de celelalte structuri statale. Aleșii poporului exercită pe durata mandatului prerogativele autorității publice, ceea ce justifică măsurile de protecție stabilite de Constituție, precum și de cele două regulamente ale Camerelor legislative. Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat prin Hotărârea nr. 8/1994, prevedea în art. 171 alin. (1) că *„în timpul mandatului, deputatul se află în exercițiul autorității publice"*. Textul regulamentar avea rolul să servească ca suport juridic pentru sancționarea oricărei fapte *„prin care se aduce atingere onoarei ori reputației unui deputat, precum și amenințarea sau actele de violență săvârșite împotriva acestora, în legătură cu activitatea pe care o desfășoară"*.

3 Textul citat a fost declarat neconstituțional prin Decizia Curții Constituționale nr. 45/1994[1)], care a considerat că prin această dispoziție regulamentară se contravine prevederilor art. 16 din Constituție, creându-se privilegii unor anumite categorii de cetățeni. După cum se poate însă observa, art. 171 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaților nu contravenea cu nimic Constituției. Mai mult, era o prelungire a caracterizării constituționale a Parlamentului ca autoritate publică. Nu poate fi vreo îndoială că atribuțiile deputaților și senatorilor sunt atribuții de autoritate, circumscrise rolului și funcțiilor Parlamentului.

4 De altfel, Parlamentul nu a ținut seama de decizia Curții Constituționale, deși aceasta este generală și obligatorie pentru toate autoritățile publice. Textul prevăzut în art. 171 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat prin Hotărârea nr. 8/1994 și declarat neconstituțional de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 45/1994, a fost reiterat în art. 26 alin. (1) și (2) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, potrivit căruia *„pe durata exercitării mandatului de parlamentar deputații și senatorii sunt purtători ai autorității publice de stat; orice faptă prin care se aduce atingere onoarei ori reputației unui deputat sau senator, ca și amenințarea ori actele de violență săvârșite împotriva acestuia, în legătură cu exercitarea mandatului, se pedepsesc conform dispozițiilor Codului penal privind infracțiunile contra autorității"*.

5 Prin economia sa, art. 71 din Constituție este sediul regimului juridic al incompatibilităților parlamentare. Art. 71 alin. (2) din Constituție ridică o problemă de principiu,

[1)] M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994.

și anume cea a raportului între „calitatea de deputat sau de senator", care reprezintă o demnitate publică, și cea de funcție publică, la care face referire textul citat. Demnitatea publică este o categorie cu un sens larg, referindu-se la persoane care îndeplinesc funcții de autoritate atât în cadrul puterii legislative, cât și în cea executivă și chiar judecătorească. Termenul de funcție publică este mult mai precis și aparține, în special, sferei de reglementare a dreptului administrativ, care apreciază că, în general, o autoritate publică cuprinde structural trei elemente: o anumită competență (sferă de atribuții și proceduri corespunzătoare); anumite mijloace materiale și financiare; un anumit personal specializat și dispus pe criterii ierarhice în departamente, direcții, servicii ș.a.[1)]

§2. Noțiunea de incompatibilitate a mandatului de parlamentar cu alte funcții sau demnități publice

Într-o definiție de dicționar, incompatibilitatea exprimă interdicția ca cineva să poată 6
exercita în același timp două activități sau funcții, inclusiv demnități publice, care prin caracterul lor sunt contradictorii. În general mandatul parlamentarilor este incompatibil cu exercitarea concomitentă de către aceștia a unei alte funcții sau demnități publice. Ideea incompatibilității între diferite funcții, activități sau demnități publice nu este nouă. Ea a fost enunțată și susținută încă din antichitate, între alții de Aristotel. Astfel, în lucrarea sa „Politica", gânditorul grec nota: *„Se mai poate critica și cumulul funcțiilor, care la Cartagena trece drept o mare cinste. Un om nu poate împlini bine decât o singură treabă. Este datoria legiuitorului să stabilească această diviziune a slujbelor și să nu ceară de la aceeași persoană să cânte din flaut și să facă încălțăminte"*[2)].

Incompatibilitatea nu se confundă cu neeligibilitatea, care înseamnă lipsa vocației 7
unei persoane de a candida în alegerile parlamentare sau locale. Astfel, sunt neeligibili (nu pot fi aleși) pentru că le este interzisă asocierea în partide politice: judecătorii Curții Constituționale, Avocatul Poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici, stabilite prin lege organică. Dacă aceste categorii de persoane au intenția de a candida pentru un mandat de deputat sau senator, trebuie să renunțe la calitatea ce îi face neeligibili, cel mai târziu până la data depunerii candidaturii.

Spre deosebire de ineligibilitate, care împiedică depunerea candidaturii, categoria de 8
incompatibilitate permite participarea la alegeri, dar candidatul care a obținut mandatul de deputat sau de senator trebuie să opteze pentru demnitatea publică de parlamentar sau pentru funcția incompatibilă cu aceasta[3)]. Aceeași logică constituțională se aplică în cazul în care pe parcursul exercitării mandatului un deputat sau senator devine incompatibil din cauza cumulului cu o anumită funcție sau activitate aflată în contradicție cu natura mandatului parlamentar.

Prin esența lor, neeligibilitățile sunt de natură constituțională, întrucât doar Constituția 9
le enumeră, în art. 37, raportat la art. 40 alin. (3) din Legea fundamentală. În schimb, incompatibilitățile au atât o natură constituțională, unele dintre ele fiind prevăzute în

[1)] A se vedea *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2001, p. 525.

[2)] Aristotel, Politica, Ed. Cultura Națională, București, 1924, p. 90.

[3)] A se vedea *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. 2, Ed. Economica, Paris, 1990, p. 1215-1216.

art. 71 alin. (1) și alin. (2), cât și una legală, Parlamentul fiind competent, potrivit art. 71 alin. (3), să stabilească alte incompatibilități prin lege organică.

§3. Incompatibilitățile parlamentare se stabilesc exclusiv prin Constituție sau prin lege organică

10 Este de esența incompatibilităților ca acestea să fie stabilite printr-o soluție legislativă de nivel constituțional sau adoptată de Parlamentul ordinar. Incompatibilitățile nu pot fi deduse din practică, întrucât acest demers ar da naștere la abuzuri pentru a-i împiedica pe parlamentari să desfășoare anumite activități. Tezele proiectului de Constituție au optat pentru soluția ca incompatibilitățile deputaților și senatorilor să fie stabilite printr-o lege organică. Proiectul de Constituție a respins această opțiune și a stabilit cadrul de reglementare a regimului incompatibilităților, păstrat și în Constituția revizuită în 2003.

11 Dispozițiile constituționale privind incompatibilitățile sunt introduse dintr-un sentiment de moralitate politică; se urmărește îndepărtarea din Parlament a oamenilor de afaceri, care înțeleg să-și pună influența în serviciul intereselor particulare și în detrimentul intereselor colective[1)].

§4. Definiția funcției publice de autoritate

12 Textul art. 71 alin. (2) din Constituție este foarte clar: *„calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de membru al Guvernului"*. Constituția interzice, astfel, formal cumulul mandatului de parlamentar cu oricare altă funcție publică de autoritate cu excepția menționată.

13 Calificarea termenului de „funcție publică de autoritate" este exclusiv teoretică, nemaifiind necesar, după părerea noastră, să intervină Legiuitorul ordinar pentru a exemplifica funcții publice de autoritate incompatibile cu mandatul de deputat sau senator. Parlamentul poate însă să stabilească prin lege organică orice alte incompatibilități cu mandatul de parlamentar, dar nu cu funcții publice de autoritate, ci cu orice alte funcții publice, în special cu funcții private. De altfel, în Legea nr. 161/2003, precum și în Legea nr. 96/2006 au fost prevăzute incompatibilități ale mandatului parlamentar cu funcții din economie, care sunt funcții private.

14 În ceea ce privește regimul de incompatibilitate a calității de deputat sau senator cu orice funcții publice de autoritate, trebuie subliniat că rolul esențial al acesteia este de a asigura independența parlamentarilor în exercitarea mandatului încredințat de popor și, totodată, buna funcționare a anumitor servicii publice, care ar fi astfel periclitată, dacă funcționarul public ar fi în același timp și parlamentar.

15 Prin cumulul mandatului de parlamentar cu oricare altă funcție publică de autoritate sau chiar cu o funcție privată, ipotetic stabilită prin lege specială, deputatul sau senatorul ar putea intra în conflict cu prerogativele și obligațiile sale parlamentare. S-ar putea produce chiar o confuzie de atribuții legislative și executive ori chiar jurisdicționale încredințate aceleiași persoane, deputat sau senator.

[1)] *P. Negulescu*, Principiile fundamentale ale Constituției din 27 Februarie 1938, Ed. Atelierele Zanet Corlățeanu, București, 1939, p. 126.

Pe de altă parte, prin regimul de incompatibilități se evită ca deputatul sau senatorul, 16
derogând de la obligațiile sale de ales al poporului, să devină obedient față de pretențiile Executivului, care l-ar salariza pentru îndeplinirea unei funcții publice de autoritate pe timpul exercitării mandatului său parlamentar.

O altă problemă teoretică și, totodată, practică, de discutat în legătură cu regimul incom- 17
patibilităților stabilit de art. 71 din Constituție, este dacă Legiuitorul Constituant a avut în vedere exclusiv funcțiile publice de autoritate sau și anumite funcții private. O asemenea problemă ipotetică poate fi pusă, întrucât art. 71 alin. (3) din Constituție, disociat de alin. (2) al aceluiași articol, conține o formulare generală: *„Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică"*. Pe această cale și respectându-se numai condiția constituțională privind natura organică a legii prin care s-ar stabili alte incompatibilități, a fost posibil ca Legiuitorul să prevadă ulterior adoptării Constituției că mandatul de deputat sau senator este incompatibil cu anumite funcții private și chiar cu anumite funcții publice.

Deși principiul general în materie este compatibilitatea mandatului parlamentar cu 18
activitățile private, dată fiind formularea generală din art. 71 alin. (3) din Constituție, s-a putut admite ca printr-o lege organică să fie prevăzute astfel de incompatibilități. Totuși, în selectarea unor astfel de funcții private (incompatibile cu mandatul de parlamentar) este necesar să se acorde o atenție deosebită pentru a nu se extinde regimul incompatibilităților la orice funcție privată. O asemenea manieră de abordare a regimului de incompatibilități ar duce la abuzuri, la împiedicarea unor parlamentari incomozi să-și exercite mandatul, obligându-i, în ultimă instanță, să renunțe la acesta în beneficiul funcției private incompatibile.

În Tezele proiectului de Constituție s-a prevăzut că regimul incompatibilităților 19
deputaților și senatorilor va fi stabilit printr-o lege organică. În dezbaterile parlamentare s-a propus, însă, ca sediul materiei privind drepturile și îndatoririle membrilor Camerelor (inclusiv incompatibilitățile) să-l constituie Constituția. Propunerea nu a fost, însă, acceptată de Adunarea Constituantă, care a respins și o altă propunere vizând stabilirea incompatibilităților prin Constituție, și nu printr-o lege.

Supusă la vot teza nr. 5 din proiectul de Teze (*„Drepturile și îndatoririle parlamentarilor,* 20
precum și incompatibilitățile acestora sunt stabilite printr-o lege organică"), a fost aprobată de Adunarea Constituantă. Totuși, în proiectul de Constituție s-a optat pentru soluția reglementării constituționale a regimului incompatibilităților parlamentare. Art. 67 din proiect avea următoarea formulare:

„Incompatibilități

(1) Nimeni nu poate fi, în același timp, deputat și senator.

(2) Calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții publice de autoritate, cu excepția cele de membru al Guvernului.

(3) Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică".

Textul din proiectul de Constituție a fost adoptat de Adunarea Constituantă. În art. 71 21
alin. (1), Constituția prevede că nimeni nu poate fi, în același timp, deputat și senator. Rațiunea acestei interdicții este clară: Parlamentul României fiind bicameral, fiecare Cameră își desfășoară activitatea în mod autonom față de cealaltă. Ca atare, activitatea deputaților și cea a senatorilor, deși se completează una pe alta, sunt separate.

În afară de această incompatibilitate expresă, Legiuitorul Constituant a prevăzut în 22
art. 71 alin. (2) că demnitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de membru al Guvernului.

23 Înainte de a analiza conceptul de „funcție publică de autoritate", trebuie spus că este de esența regimului parlamentar posibilitatea cumulului calității de deputat sau senator cu funcția de membru al Guvernului. Cu toate acestea, având în vedere caracterul semiprezidențial al regimului politic instituit prin Constituția din 1991, ar fi fost de preferat să nu se fi permis cumulul celor două demnități publice. De altfel, așa cum rezultă și din practica parlamentară, sarcinile executive ale membrilor Guvernului care cumulează funcția guvernamentală cu demnitatea de deputat sau senator nu permit întotdeauna acestora să se implice, la fel ca ceilalți parlamentari, în activitatea Camerelor ai căror membri sunt. Regulamentele Camerelor conțin prevederi clare în ceea ce privește participarea acestora la dezbaterile parlamentare. De pildă, în art. 241 alin. (9) din Regulamentul Camerei Deputaților se prevede că prezența deputaților, dacă sunt și membri ai Guvernului, la lucrările în plen ale Camerei este obligatorie la deschiderea și închiderea sesiunilor, la dezbaterea și adoptarea proiectelor de legi și a propunerilor legislative din sfera lor de competență, la desfășurarea orei ministeriale consacrate întrebărilor și răspunsurilor la întrebări, la dezbaterea interpelărilor privind politica ministerului de care răspund, la prezentarea rapoartelor și declarațiilor politice ale primului-ministru.

24 În ceea ce privește categoria de „funcții publice de autoritate", aceasta nu poate fi explicată satisfăcător fără a ne raporta la alte concepte, cum ar fi „serviciu public", „act de autoritate", „acte de gestiune".

25 Prin serviciu public se înțelege o activitate prevăzută expres la nivelul statului sau al unităților administrativ-teritoriale, pusă la dispoziția publicului, în scopul de a satisface în mod regulat și continuu nevoi cu caracter general, care nu ar putea fi soluționate deplin și în permanență prin inițiativa particulară. Atragem atenția că serviciul public este o activitate desfășurată în interes public, și nu organismul care o exercită.

26 Așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, statul își îndeplinește funcțiile sale prin intermediul unor structuri organizatorice alcătuite dintr-o sumă de servicii publice cu ajutorul cărora el poate legifera, poate administra și poate soluționa litigiile.

27 Actul de autoritate este definit cu predilecție în doctrina de drept administrativ. Astfel, actul (administrativ) de autoritate este actul juridic îndeplinit de un funcționar public prin care acesta, acționând în numele puterii suverane și al autorității statului, ordonă, comandă, interzice altor subiecte de drept, care sunt obligate să se supună. Așa cum s-a arătat în doctrina dreptului administrativ, actul administrativ de autoritate este o manifestare de voință făcută de organul administrativ competent, prin care se creează o situație juridică generală sau individuală guvernată de norme de drept public, în care găsim ideea de dominație și comandă. Funcționarii administrativi exercită, însă, ca orice persoană particulară, și acte de gestiune. Acestea sunt acte de administrare a patrimoniului unei autorități publice.

28 Actul administrativ de gestiune este, la fel ca și actul de autoritate, tot o manifestare de voință făcută de un organ competent, dar în scopul creării unei situații juridice cu caracter patrimonial, reglementată de dreptul privat.

29 Actele de autoritate pot fi îndeplinite nu numai de puterea executivă sau de administrația publică, ci și de puterea legislativă. Astfel, legile adoptate de Parlament sunt acte de putere (autoritate) publică. Prin ele se urmărește un interes general. De asemenea, legile conțin reguli general obligatorii și impersonale a căror nerespectare atrage după sine sancțiuni legale. Bugetul de stat, de pildă, este un act de autoritate adoptat în forma legii.

Față de cele arătate, se poate conchide că în înțelesul art. 71 alin. (2) din Constituție 30
funcțiile publice de autoritate sunt cele prin care autoritățile publice exercită, potrivit competențelor ce li s-au conferit, atribuții de comandă. Funcțiile publice de autoritate la care face trimitere art. 71 alin. (2) din Constituție pot fi elective sau neelective. Evident, nu ne referim exclusiv la Parlament, Guvern și instanțe judecătorești. Sunt și alte autorități publice care exercită atribuții de comandă, deși nu fac parte din sistemul puterii. Ne referim, în acest sens, la Curtea Constituțională, Curtea de Conturi sau chiar la Avocatul Poporului, care au vocația să emită acte de autoritate.

O altă constatare care rezultă din art. 71 alin. (2) din Constituție este că funcțiile publice 31
care nu au caracter de autoritate nu constituie incompatibilități cu calitatea de deputat sau senator. De pildă, funcția de bibliotecar sau de muzeograf ori de profesor sunt funcții publice, dar nu presupun exercițiul autorității statului. Asemenea funcții sunt pe deplin compatibile, cu demnitatea de parlamentar. De altfel, în practica parlamentară, Birourile permanente ale celor două Camere legislative au aprobat cumulul calității de deputat și, respectiv, senator cu funcții didactice, activități științifice și de cercetare ș.a.

§5. Restricții pentru exercitarea anumitor funcții liberale

Deseori, în practica parlamentară s-a pus problema compatibilității demnității de 32
senator ori deputat cu exercitarea unei activități liberale, cum este cea de avocat, atunci când avocatul având calitatea de parlamentar pledează ca apărător în anumite procese. Sigur, în aceste cazuri, incompatibilitatea are rațiuni morale și mai puțin legale. S-a spus că implicarea parlamentarilor în anumite procese penale în calitate de apărători ai unor persoane acuzate de săvârșirea de infracțiuni deosebit de grave, precum cele de corupție, trafic de persoane sau de droguri, spălare de bani etc., pot avea un impact nefavorabil în privința modului de percepție a Parlamentului de către cetățeni. De asemenea, din aceeași perspectivă s-a pus problema existenței unui vădit conflict de interese atunci când parlamentarul (în calitate de avocat) ar pleda într-o cauză civilă sau comercială împotriva statului român. Pentru a întări independența parlamentarilor s-a propus chiar instituirea unui Registru Public al Intereselor Parlamentarilor care să cuprindă declarațiile acestora privind interesele personale care ar putea să îi influențeze în formularea unor propuneri legislative.

Printr-o completare a Legii nr. 161/2003 făcută prin O.U.G. nr. 77/2003, aprobată prin 33
Legea nr. 280/2004, s-a precizat că deputatul sau senatorul care pe durata exercitării mandatului de parlamentar dorește să exercite și profesia de avocat nu poate să pledeze în cauzele ce se judecă de către judecătorii sau tribunale și nici nu poate acorda asistență juridică la parchetele de pe lângă aceste instanțe. Potrivit aceleiași completări, deputaților sau senatorilor avocați li se interzice să acorde asistență juridică învinuiților sau inculpaților și nici nu îi pot asista în instanțe în cauze penale privind:

a) infracțiunile de corupție, infracțiunile asimilate infracțiunilor de corupție, infracțiunile în legătură directă cu infracțiunile de corupție, precum și infracțiunile împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene, prevăzute în Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, cu modificările și completările ulterioare;

b) infracțiunile prevăzute în Legea nr. 143/2000 privind combaterea traficului și consumului ilicit de droguri, cu modificările și completările ulterioare, republicată;

c) infracțiunile privind traficul de persoane și infracțiunile în legătură cu traficul de persoane, prevăzute în Legea nr. 678/2001 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane, cu modificările și completările ulterioare;

d) infracțiunea de spălare a banilor, prevăzută în Legea nr. 656/2002 pentru prevenirea și sancționarea spălării banilor, cu modificările ulterioare;

e) infracțiunile contra siguranței naționale, prevăzute în art. 394-412 C.pen.;

f) infracțiunile care împiedică înfăptuirea justiției, prevăzute în art. 266-288 C.pen.;

g) infracțiunile contra păcii și omenirii, prevăzute în art. 438-445 C.pen.

34 Deputatul sau senatorul aflat într-o astfel de situație nu poate să pledeze ca avocat în cauzele civile sau comerciale împotriva statului, a autorităților sau instituțiilor publice, a companiilor naționale ori a societăților naționale în care acestea sunt părți. De asemenea, nu poate să pledeze în procesele intentate statului român, în fața instanțelor internaționale.

35 Potrivit Legii nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor și celor două regulamente ale Camerelor, calitatea de deputat sau senator este incompatibilă cu funcția de Președinte al României. Regulamentele Camerelor și Legea nr. 96/2006 conțin, totodată, prevederi exprese privind regimul concret al incompatibilităților și soluționarea stărilor de incompatibilitate ale membrilor Parlamentului. Este clar că incompatibilitățile deputaților nu pot diferi de cele ale senatorilor.

§6. Incompatibilitatea cu anumite funcții private

36 Legea nr. 96/2006, republicată, a prevăzut în art. 16 alin. (2) că demnitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu următoarele funcții:

a) președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societăți comerciale, inclusiv bănci ori la alte instituții de credit, la societăți de asigurare și la cele financiare, precum și în instituții publice;

b) președinte sau secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile comerciale prevăzute la lit. a) de mai sus;

c) reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la lit. a);

d) manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale;

e) comerciant persoană fizică;

f) membru al unui grup de interes economic, definit conform legii.

37 Funcțiile respective au fost declarate incompatibile cu demnitatea de deputat și senator și de Legea nr. 161/2003.

§7. Incompatibilitatea demnității de deputat sau senator cu cea de membru în Parlamentul European sau cu îndeplinirea unei funcții încredințate de un stat străin

38 Totodată, Legea nr. 96/2006 a prevăzut în art. 15 alin. (2) și art. 16 alin. (2) și (3) și alte incompatibilități. Astfel, calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu calitatea de membru în Parlamentul European și, respectiv, cu o funcție publică încredințată de un

stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

Incompatibilitatea mandatului de deputat sau senator cu cea de membru al Parlamentului 39
European este evidentă nu numai din punct de vedere legal. Exercitarea oricăruia dintre cele două tipuri de mandat poate fi pentru anumite perioade simultană, ceea ce este o imposibilitate de fapt. Problema acestui gen de incompatibilitate ridică, însă, unele probleme de natură constituțională, la care ne vom referi în continuare.

Dacă art. 71 alin. (2) din Constituție se referă la „oricare funcții publice de autoritate", 40
această precizare constituțională dispensează Parlamentul ordinar de excesul legislativ prin care ar stabili o anume funcție publică de autoritate, cum ar fi, de pildă, cea de europarlamentar. Logica acestui text constituțional ne duce la concluzia că în sfera „oricărei funcții publice de autoritate" intră și funcția de „membru în Parlamentul European". Ca atare, incompatibilitatea mandatului de parlamentar cu cel de europarlamentar a fost soluționată încă din momentul aprobării Constituției din 1991. Această interpretare este conformă Deciziei Consiliului Uniunii Europene din 23 septembrie 2002, privind modificarea actului referitor la alegerea europarlamentarilor prin vot universal direct, care a stabilit că începând cu alegerile din 2004 există incompatibilitate între calitatea de membru al Parlamentului European și calitatea de membru al unui parlament național. Rezultă din această logică că art. 15 alin. (2) din Legea nr. 96/2006, prin care se stabilește incompatibilitatea mandatului de deputat și senator în Parlamentul României cu demnitatea de membru în Parlamentul European se suprapune pe un text constituțional deja existent care interzice implicit același tip de cumul.

Problema cumulului de reglementare privind statutul deputaților și al senatorilor 41
(constituțională și legală) nu este, însă, simplă, dacă ipotetic nu analizăm calitatea de membru al Parlamentului European ca fiind o funcție publică de autoritate. Analizat din această perspectivă teoretică de laborator experimental, art. 15 alin. (2) din Legea nr. 96/2006, republicată, nu se suprapune pe textul art. 71 alin. (2) din Constituție, ci reglementează un caz particular de incompatibilitate care excede art. 71 din Constituție. În acest caz, însă, va trebui să admitem, fără susținerea unor argumente, că funcția de europarlamentar nu ar fi o funcție publică de autoritate.

Sensul etimologic comun al funcției publice de autoritate face trimitere directă și 42
exclusivă la autoritatea unui stat determinat. Europarlamentarii nu reprezintă, însă, statul al căror cetățeni sunt, ci națiunea. Nici parlamentarii români nu reprezintă statul român, ci pe cetățenii români. Europarlamentarii români nu vor fi purtătorii suveranității și autorității statului român, nu vor îndeplini o funcție publică la care face trimitere art. 16 alin. (3) din Constituție. De altfel, se știe că pot candida la alegerile pentru desemnarea europarlamentarilor și persoane care au cetățenie română, dar sunt cetățeni ai statelor membre ale Uniunii Europene și au domiciliul sau reședința în România. Nicio autoritate publică din România nu va avea control asupra activității europarlamentarilor, or, acest gen de raport este relevant pentru orice funcție publică de autoritate.

Potrivit reglementărilor comunitare, incompatibilitățile mandatului de europarlamentar 43
se raportează la calitatea acestuia de membru în guvernele naționale ale statelor membre ale Uniunii sau de membru al Consiliului, Comisiei, Curții de Justiție, Curții de Conturi, Consiliului Economic și Social, Consiliului Concurenței, Consiliului Consultativ al CECA

sau de oficial sau funcționar administrativ al instituțiilor comunitare sau al unui organ de pe lângă acestea ori a grefei Curții de Justiție.

44 Europarlamentarii nu reprezintă statul român, țara ca atare, ci pe cetățenii acesteia și nu numai pe ei.

45 Încă de la constituirea în 1951 a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului s-a prevăzut înființarea unei Adunări comune compuse din „reprezentanți ai popoarelor reunite în Comunitate". Calitatea membrilor Adunării, devenită oficial Parlamentul European prin Actul Unic European adoptat în 1986, nu s-a schimbat din 1951 până în prezent: ei sunt reprezentanți direcți ai cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene, căpătând o legitimitate identică cu cea a membrilor parlamentelor naționale, cu diferența că Uniunea excede organizării politice statale. Fiecare europarlamentar în parte este reprezentantul tuturor cetățenilor Uniunii Europene. În aceste condiții, este de neconceput ca europarlamentarii români să reprezinte România în Parlamentul European.

46 Un argument în acest sens este și art. 189 al Tratatului privind instituirea Comunităților Europene, care califică membrii Parlamentului European ca reprezentanți ai popoarelor reunite în Comunitate. Și articolul I-20 al Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa prevede expres că Parlamentul European este format din reprezentanții cetățenilor Uniunii.

47 Prin Legea nr. 161/2003 s-a prevăzut că, în mod excepțional, Biroul permanent al Camerei Deputaților sau Senatului, la propunerea Guvernului și cu avizul comisiilor juridice, poate aproba participarea deputatului sau a senatorului ca reprezentant al statului în adunarea generală a acționarilor ori ca membru în consiliul de administrație al regiilor autonome, companiilor sau societăților naționale, instituțiilor publice ori al societăților comerciale, inclusiv al băncilor sau al altor instituții de credit, al societăților de asigurare și al celor financiare, de interes strategic sau în cazul în care un interes public impune aceasta.

48 Legea nr. 96/2006, republicată, interzice expres în art. 18 folosirea numelui unei persoane însoțit de calitatea sa de deputat sau de senator în orice acțiune publicitară privitoare la orice societate comercială, financiară ori industrială sau altele asemenea cu scop lucrativ.

§8. Încetarea stării de incompatibilitate

49 Deputatul sau senatorul care la data intrării în exercițiul mandatului și după validare se află într-una dintre incompatibilitățile prevăzute de Legea nr. 96/2006 sau de alte legi speciale, va informa în scris în termen de 15 zile, Biroul permanent al Camerei din care face parte, despre această situație. În termen de 30 de zile de la expirarea acestui termen, deputatul sau senatorul va opta între mandatul de deputat sau de senator și funcția ori funcțiile incompatibile, demisionând potrivit opțiunii sale. În cazul în care deputatul sau senatorul nu și-a exprimat opțiunea, este considerat demisionat de drept. Situația se aduce la cunoștința Camerei, care constată demisia de drept. Hotărârea Camerei de constatare a demisiei și declarare a locului vacant se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

50 Locul devenit vacant ca urmare a demisiei va fi în condițiile prevăzute în Legea electorală[1)].

[1)] Potrivit art. 94 alin. (13) din Legea nr. 208/2015, candidații înscriși și listele de candidați care nu au fost aleși sunt declarați supleanți ai listelor respective. În caz de vacanță a mandatelor de senatori sau de deputați aleși pe liste de candidați, supleanții ocupă locurile devenite vacante, în

Procedura de declarare a stării de incompatibilitate se completează cu dispozițiile corespunzătoare cuprinse în regulamentul fiecărei Camere. Cazurile de incompatibilitate sunt trimise spre examinare Comisiei juridice, de disciplină și imunități a Camerei Deputaților sau, respectiv, a Senatului, care va întocmi un raport. Propunerile comisiei se aprobă de Cameră, respectiv, cu votul majorității membrilor săi prezenți la ședință. Dacă deputatul sau, după caz, senatorul a făcut să înceteze cauza de incompatibilitate după sesizarea comisiei, se va lua act de aceasta în procesul-verbal al ședinței; asemenea cazuri nu se trec în raportul comisiei. 51

Deși nici Constituția, nici regulamentele parlamentare nu conțin referiri la conflictul de interese, acesta este reglementat prin lege. În acest sens, Legea nr. 161/2003 prevede că prin conflict de interese se înțelege situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative. Principiile care stau la baza prevenirii conflictului de interese în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice, așa cum acesta este definit prin lege, sunt: imparțialitatea, integritatea, transparența deciziei și supremația interesului public. 52

Conflictul de interese apare în situația în care o persoană care deține o funcție publică are un interes personal care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a sarcinilor care îi revin. Conflictul de interese presupune un interes personal: de cele mai multe ori acesta este de natură financiară, dar poate îmbrăca și o altă formă. De pildă, se poate urmări obținerea unor avantaje pentru soț/soție sau copil. Conflictul apare în momentul în care interesul personal se opune exercitării cu obiectivitate a funcției publice. Principiile fundamentale care stau la baza conflictului de interese sunt acelea ale imparțialității și principiul integrității. Parlamentarii aflați într-o asemenea situație ar trebui să-și declare interesele. 53

Declarația de interese este un concept deosebit de complex, de sorginte britanică, strâns legat de acela al conflictului de interese. Această noțiune pune mai mult accent pe eventualele relații financiare și economice care ar putea afecta independența și imparțialitatea membrilor Parlamentului decât pe riscul îmbogățirii fără justă cauză. Modelul francez se fundamentează pe principii diferite, relevând un grad mare de neîncredere în ocupanții funcțiilor publice față de modelul britanic. Așadar, dacă principala preocupare a sistemelor care au adoptat modelul declarațiilor de interese este aceea de a promova transparența, preocuparea modelului bazat pe declarațiile de avere este aceea de a lupta împotriva corupției. 54

ordinea în care sunt înscriși în liste, dacă până la data validării mandatului pentru ocuparea locului vacant, partidele politice sau organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale din partea cărora au candidat supleanții confirmă în scris, sub semnătura conducerii partidelor politice sau a organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, că supleanții fac parte din partidul politic respectiv ori din organizația cetățenilor aparținând minorităților naționale.

Art. 72. Imunitatea parlamentară

(1) Deputații și senatorii nu pot fi trași la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.

(2) Deputații și senatorii pot fi urmăriți și trimiși în judecată penală pentru fapte care nu au legătură cu voturile sau cu opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, dar nu pot fi percheziționați, reținuți sau arestați fără încuviințarea Camerei din care fac parte, după ascultarea lor. Urmărirea și trimiterea în judecată penală se pot face numai de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție.

(3) În caz de infracțiune flagrantă, deputații sau senatorii pot fi reținuți și supuși percheziției. Ministrul justiției îl va informa neîntârziat pe președintele Camerei asupra reținerii și a percheziției. În cazul în care Camera sesizată constată că nu există temei pentru reținere, va dispune imediat revocarea acestei măsuri.

Lucrări de referință: *P. Avril, J. Gicquel*, Droit parlementaire, Ed. Montchrestien, Paris, 2004, p. 48-55; *P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien*, Droit constitutionnel, Ed. Sirey, Paris, 2007, p. 443-444; *G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper*, Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1997, p. 583-586; *D. Chagnolland*, Droit constitutionnel contemporain, Ed. Sirey, Paris, 1999, p. 325-326; *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Ed. Armand Colin, Paris, 1995, p. 583-585; *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Ed. Monitorul Oficial R.A., București, 1992, p. 161-164; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 130; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 197-198, 600-604; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 216-221; *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, Ed. P.U.F., Paris, 1992, p. 487-488; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 808-816; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 198-201; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005, p. 329-334; *I. Muraru*, Comentariul art. 72 din Constituție în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 679-686.

Studii de specialitate: *I. Deleanu*, Revizuirea Constituției. Temele revizuirii, în Revista de Drept Public nr. 2/2003; *I. Deleanu*, Revizuirea Constituției, în Dreptul nr. 12/2003; *V. Duculescu*, România între două reforme constituționale (2003-2007), în Revista de Drept Public nr. 4/2005; *C. Ionescu*, Unele reflecții pe marginea art. 72 din Constituția României, în Revista de Drept Public nr. 2/2007; *I. Lascu*, Considerații referitoare la imunitatea parlamentară și la răspunderea ministerială, în Dreptul nr. 6/2008; *A. Năstase*, Imunitatea parlamentară în România și în Europa, în Revista Română de Drept European nr. 2/2014; *E.S. Tănăsescu*, Câteva considerații cu privire la imunitatea parlamentară pe marginea unor decizii ale Curții Constituționale, în Revista de Drept Public nr. 1/2003; *E.S. Tănăsescu*, Statutul juridic al senatorilor și deputaților. Imunități parlamentare. Inviolabilitatea parlamentarului. Trimiterea în judecată a senatorilor și deputaților pentru infracțiuni de complot. Statutul juridic al Parchetului Național Anticorupție, în Curierul Judiciar nr. 5/2005; *C. Turianu*, Imunitatea în dreptul român, în Dreptul nr. 2/2003; *Al. Țuculeanu*, Unele considerații asupra răspunderii juridice a membrilor Parlamentului și a membrilor Guvernului în lumina Constituției României, în Dreptul nr. 1995; *G. Vrabie*, Actualitatea concepției lui Constantin C. Angelescu privind imunitatea parlamentară, în Revista de Drept Public nr. 3/2005; *M. Voicu*, Din nou despre statutul parlamentarului. Imunitatea parlamentară. Drept comparat și jurisprudența CEDO, în Revista de Drept Public nr. 2/2014.

Corelații legislative: Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată (M.Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016).

Comentariu

Sumar

§1. Reglementarea imunității parlamentare în proiectul de Constituție 773
§2. Noțiunea de imunitate parlamentară 773
§3. Ce se înțelege prin opinie politică în sensul art. 72 alin. (1) din Constituție? 776
§4. Diferența între opinie politică și declarație politică 780
§5. Definiția legală a imunității parlamentare 783
§6. Noua reglementare a imunității parlamentare în Constituția revizuită 784

§1. Reglementarea imunității parlamentare în proiectul de Constituție

1 În Tezele proiectului de Constituție nu s-a făcut nicio referire la instituirea regimului imunității parlamentare. În cadrul dezbaterilor Constituantei pe marginea propunerilor de reglementare constituțională făcute în Teze, s-a abordat și problema imunității parlamentare. Astfel, la Teza nr. 4 referitoare la compunerea Senatului, deputatul Vasile Șuțu a propus includerea unui alineat distinct, potrivit căruia „membrii Parlamentului nu pot fi urmăriți pentru opiniile și voturile exprimate în perioada exercitării mandatului de deputat”[1]. Comisia însărcinată cu redactarea proiectului de Constituție a examinat propunerea făcută și a propus două texte (art. 68 și art. 69) pentru reglementarea imunității parlamentare: unul consacrat imunității ca atare, care reglementa, de fapt, inviolabilitatea parlamentară, și altul care, sub denumirea de „independența opiniilor”, statua lipsa răspunderii juridice a deputaților și senatorilor pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.

2 La primul text (art. 68) deputatul Miklos Fazakás a propus un amendament care a prevăzut dreptul parlamentarului împotriva căruia s-a declanșat procedura reținerii, arestării, percheziționării sau trimiterii în judecată penală sau contravențională de a fi ascultat de către Camera din care face parte înainte de încuviințarea de către aceasta a măsurilor respective. Principiul avut în vedere la amendamentul propus s-a bazat pe ideea că niciun parlamentar nu poate fi reținut și nu poate fi trimis în judecată fără prealabila sa ascultare de către Camera căreia acesta îi aparține[2]. Comisia de redactare a proiectului de Constituție și-a însușit acest amendament, iar Adunarea Constituantă a adoptat art. 68 în formularea inițială completată cu amendamentul acceptat.

§2. Noțiunea de imunitate parlamentară

3 Rolul măsurilor de protecție stabilite în art. 72 din Constituție este de a garanta deputaților și senatorilor o deplină libertate de acțiune în exercitarea mandatului cu care au fost învestiți de alegători și, în același timp, de a-i feri de ipoteticele ingerințe, amenințări, intimidări din partea puterii executive și chiar din partea alegătorilor, a partidelor politice ce i-au propus candidați ori a unor organisme guvernamentale sau neguvernamentale.

4 Curtea Constituțională a statuat deja în jurisprudența sa că, prin locul ce i s-a rezervat Parlamentului în sistemul autorităților publice de către art. 2 alin. (1) și art. 61 alin. (1)

[1] A se vedea Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1998, p. 466.

[2] A se vedea Geneza Constituției României..., op. cit., p. 697.

din Constituție, se recunoaște deputaților și senatorilor un statut special, cuprinzând, între altele, măsuri de protecție a demnității publice pe care o exercită, de natură să le asigure independența și prestigiul necesar în îndeplinirea atribuțiilor, la adăpost de constrângeri materiale și tentații de corupție. Aprecierea Curții Constituționale deturnează însă atenția de la conținutul dispozițiilor legale, datorită cărora, este adevărat, parlamentarii sunt îndreptățiți să beneficieze de un statut și o poziție specială față de alți demnitari și funcționari publici. Nu suntem de acord însă cu aprecierea acestei înalte autorități, potrivit căreia exercitarea onestă a mandatului parlamentar ar fi condiționată de eliminarea „constrângerilor materiale" și a „tentației la corupție". Am spune, dimpotrivă, că exercitarea onestă a mandatului parlamentar ar trebui să fie firească, chiar și în condițiile în care ar exista din partea oricui încercarea de corupție a unui deputat sau senator. Respingerea de către un parlamentar a actului de corupție este mai mult o problemă de educație și mai puțin una de asigurare constituțională a imunității sale ca reprezentant al poporului.

5 Cât privește problema constrângerilor materiale, aceasta este practic exclusă prin dreptul de indemnizație lunară și celelalte drepturi patrimoniale de care beneficiază deputații și senatorii, la care se adaugă și suma forfetară pe care aceștia o primesc lunar din bugetul Camerelor Parlamentului, care este echivalentă, potrivit dispozițiilor art. 38 alin. (1) din Legea nr. 96/2006, cu cel puțin o indemnizație și jumătate brută ce revine fiecărui parlamentar.

6 Inițial, art. 69 din Constituția adoptată în 1991, căruia îi corespunde art. 72 din Constituția revizuită și republicată, era formulat impropriu „Imunitatea parlamentară", care ca instituție tradițională a dreptului parlamentar se prezintă sub două forme: lipsa răspunderii juridice pentru opiniile politice și voturile exprimate și inviolabilitatea membrilor Parlamentului. În art. 72 alin. (1), Constituția revizuită se referă, de fapt, la lipsa răspunderii juridice a deputaților și senatorilor pentru voturile sau opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.

7 Iresponsabilitatea deputaților și senatorilor pentru opiniile politice și voturile exprimate este o constantă nu numai pentru dreptul parlamentar în general, ci și pentru dreptul nostru constituțional, instituită pentru prima dată în Constituția din 1866. Art. 51 din Constituția adoptată la începutul domniei principelui Carol I prevedea că „niciunul dintre membrii uneia sau celeilalte Adunări nu poate fi urmărit sau prigonit pentru opiniunile și voturile emise de dânsul în cursul exercițiului mandatului său". Un text similar a fost înscris în art. 54 din Constituția din 1923, precum și în art. 56 din Constituția din 1938.

8 Evident, imunitatea de care beneficiau parlamentarii pentru voturile exprimate nu ridica nicio problemă. Nu tot atât de clare erau lucrurile când se invoca imunitatea pentru opinii, în practică existând chiar dificultăți de interpretare a termenului de opinie[1].

9 În doctrina mai veche s-a spus că *„oricare ar fi opiniile exprimate de un membru al Parlamentului în exercițiul funcțiunii sale, ele nu pot forma obiectul unei urmăriri judiciare, chiar atunci când ele ar constitui infracțiuni evidente, de exemplu, atunci când aceleași păreri rostite în public de un particular ar putea avea ca rezultat trimiterea în judecată și condamnarea acestuia"*[2].

---

[1] A se vedea *C.C. Angelescu*, Iresponsabilitatea membrilor Adunărilor legiuitoare, în Revista de Drept Public, Anul X, 1935, p. 107.

[2] A se vedea *C.C. Angelescu*, loc. cit., p. 107.

Trebuie menționat că aceeași interdicție a fost inclusă în art. 57 din Proiectul de Constituție al celor două Principate Române, votat de Comisiunea Centrală de la Focșani în ședința din 9/21 octombrie 1859, care nu a intrat, însă, în vigoare niciodată. 10

Enunțul art. 72 alin. (1) din Constituție ridică o serie de aspecte care se cer clarificate pentru o corectă interpretare și aplicare a textului respectiv. Astfel: 11

a) Constituția nu distinge caracterul răspunderii juridice. Aceasta poate fi penală, civilă sau contravențională. Din prima teză a art. 72 alin. (1) din Constituție, rezultă că deputații și senatorii sunt apărați de orice tip de răspundere, cu excepția răspunderii disciplinare, pentru abateri de această natură;

b) în sfera lipsei răspunderii juridice intră voturile și opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului. Opiniile politice se pot materializa, în principal, în luări de cuvânt de la tribuna plenului Camerelor sau în comisii pe marginea proiectelor de lege și a propunerilor legislative ori a altor probleme transmise Camerelor spre dezbatere potrivit Constituției și legilor în vigoare, în declarații politice, întrebări și interpelări adresate membrilor Guvernului, în anchete parlamentare ș.a.;

c) este obligatoriu ca voturile și opiniile politice exprimate de un deputat sau senator să fie circumscrise exercitării mandatului parlamentar, să aibă legătură cu acesta;

d) iresponsabilitatea juridică de care beneficiază deputații și senatorii în condițiile art. 72 alin. (1) din Constituție poate fi invocată și după încetarea mandatului parlamentar, când deputatul sau senatorul în cauză nu mai deține această demnitate.

La adăpostul iresponsabilității juridice, deputații și senatorii pot acționa liber în exercitarea mandatului, știind că Executivul nu îi poate sancționa. Iresponsabilitatea juridică instituită de Constituant este absolută, dar este de presupus că abuzul de către aleșii poporului în această materie le poate atrage răspunderea disciplinară, potrivit regulamentului Camerei respective. 12

Ca și imunitatea parlamentară, iresponsabilitatea juridică este de ordine publică. Prin urmare, deputatul sau senatorul nu poate renunța la ea. În această privință Constituantul este categoric. În practica noastră parlamentară, au fost cazuri când unii deputați au declarat în Cameră că renunță la beneficiul imunității parlamentare. În legătură cu acest aspect, trebuie arătat că regimul de imunități este de ordine publică, astfel încât parlamentarii nu pot întreprinde demersuri sau să declare că renunță la imunitate. Numai Camera are dreptul de a decide în această materie. Dacă în ceea ce privește imunitatea de percheziție, reținere sau arestare, aceasta poate fi ridicată cu încuviințarea Camerei, iresponsabilitatea juridică operează automat, nicio autoritate publică neavând competența să o suspende sau să o anuleze. 13

Imunitatea parlamentară reglementată de art. 72 din Constituție și dezvoltată de Legea nr. 96/2006 și de regulamentele celor două Camere este o pavăză a deputaților și senatorilor și o garanție că vor fi la adăpost față de orice încercări ale puterii executive de a-i intimida, amenința, sancționa pentru modul în care își exercită mandatul. Practic, imunitatea parlamentară acoperă întreaga activitate desfășurată de deputați și senatori exclusiv în exercitarea mandatului. În fapt, este vorba de o reală inviolabilitate a deputaților și senatorilor. Împotriva acestora, Executivul nu poate declanșa acțiuni judiciare în materie penală sau contravențională, decât în anumite condiții. 14

15 În literatura de specialitate s-a apreciat că în sensul art. 72 alin. (1) din Constituție, formele de manifestare ale parlamentarului nu trebuie să excludă conținutul mandatului[1)].

16 În cazul unor infracțiuni comise de parlamentari, care nu au legătură cu exercitarea mandatului, competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție. Textul constituțional înscris în art. 72 din Legea fundamentală este completat cu prevederi cuprinse în Legea nr. 96/2006 și regulamente. Astfel, art. 217 din Regulamentul Camerei Deputaților prevede că deputații se bucură de imunitate parlamentară de la data eliberării certificatului doveditor al alegerii, sub condiția validării și a depunerii jurământului. Regulamentul Senatului nu prevede o asemenea dispoziție, precizând doar în art. 173 alin. (1) că senatorii se bucură de imunitate parlamentară pe toată durata exercitării mandatului.

17 Art. 217 din Regulamentul Camerei Deputaților este însă interesant dintr-un alt punct de vedere, și anume că extinde protecția deputaților din momentul eliberării certificatului constatator al alegerii, deși până la întrunirea legală a Camerei Deputaților aceștia nu își pot exercita mandatul. Aparent este o contradicție între rolul, scopul inviolabilității și data la care deputatul beneficiază de imunitate. Astfel, pe de-o parte, deputatul nu are dreptul să îndeplinească acte, să desfășoare activitate parlamentară, iar, pe de altă parte, este inviolabil în condițiile prevăzute în art. 72 alin. (1) din Constituție. În realitate, art. 217 din Regulamentul Camerei Deputaților subliniază o dată în plus importanța excepțională a mandatului de ales al poporului și cerința asigurării acestuia a unui maximum de libertate în exercitarea atribuțiilor parlamentare.

18 Mai ferm, art. 173 alin. (2) din Regulamentul Senatului precizează cu valoare de principiu că imunitatea parlamentară are ca scop garantarea libertății de exprimare a senatorului și protejarea acestuia împotriva urmăririlor judiciare abuzive sau șicanatoare.

§3. Ce se înțelege prin opinie politică în sensul art. 72 alin. (1) din Constituție?

19 Așa cum am arătat, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului. Această calitate trebuie, însă, circumscrisă rolului constituțional și politic al Camerei Deputaților și Senatului, ce decurge din principiul separației celor trei puteri, și anume de a legifera și de a controla Guvernul, căruia i-a acordat votul de încredere. Prin urmare, protecția mandatului trebuie analizată din această perspectivă. Conduita unui parlamentar, opiniile sale politice se circumscriu funcțiilor ce revin, prin Constituție Senatului și Camerei Deputaților. Acesta este și motivul pentru care Curtea Constituțională a declarat neconstituțional textul inițial al art. 22 din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, potrivit căruia „deputații și senatorii nu pot fi trași la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în timpul mandatului". Curtea Constituțională și-a motivat decizia prin faptul că mandatul de parlamentar se exercită în Parlament și în organele sale de lucru, precum și în îndeplinirea misiunilor stabilite de Camere, în conformitate cu legea.

20 Opiniile politice exprimate de un deputat sau senator trebuie să aibă legătură nemijlocită cu exercitarea efectivă a mandatului parlamentar. Altfel, acesta se extinde la domenii care nu au legătură cu exercitarea funcției legislative, a celei de control parlamentar, precum

---

[1)] A se vedea *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 601. În același sens, *I. Muraru* în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 682.

și a celorlalte atribuții ale Camerelor legislative care au un temei constituțional. De pildă, opiniile exprimate de un parlamentar în cadrul structurilor propriului partid sau cu prilejul unor reuniuni formale ale acestuia în calitate de membru al partidului respectiv, nu pot fi considerate automat ca opinii politice la care se referă art. 72 alin. (1) din Constituție. Aceeași interpretare trebuie dată opiniilor exprimate de un deputat sau senator în declarații și conferințe de presă, interviuri, emisiuni televizate sau radiofonice, care nu au ca subiect atribuțiile sale, ci probleme generale sau particulare ale vieții politice.

Așa cum s-a precizat în doctrina constituțională mai veche, delictele comise în afara funcției parlamentare atrag răspunderea juridică a celui vinovat, care nu poate invoca aplicarea dispozițiilor constituționale referitoare la iresponsabilitatea juridică pentru opiniile politice. S-a spus că dacă un parlamentar face într-un ziar afirmații de natură calomnioasă la adresa unui simplu particular sau funcționar, nu este acoperit de responsabilitate, putând invoca doar aplicarea inviolabilității[1]. 21

Numai în felul acesta credem că se stabilește o compatibilitate logică și de bun-simț civic între art. 72 și art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție. 22

Întrucât imunitatea parlamentară instituie un regim derogatoriu de la art. 16 alin. (1) și (2) din Legea fundamentală, aceasta ar trebui să fie de strictă interpretare, ca orice excepție, în materie de drept. 23

Problema imunității parlamentare poate fi abordată, cel puțin teoretic, și din perspectiva raporturilor între parlamentari și alegători, cunoscut fiind faptul că deputații și senatorii participă la diferite întâlniri electorale sau de altă natură cu cetățenii din propria circumscripție electorală sau din alte circumscripții electorale – evenimente civice sau, după caz, politice în care parlamentarii pot să-și exprime diverse opinii politice. Întrebarea este dacă acestea cad sub incidența dispozițiilor constituționale privind imunitatea parlamentară. 24

Înainte de a răspunde la această întrebare, dorim să expunem pe scurt principalele concluzii ce se desprind din dispozițiile constituționale referitoare la raporturile între parlamentari și alegători: 25

a) în exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului. Aceasta înseamnă că între cei ce au obținut mandatul de deputat sau senator și alegătorii din circumscripția electorală în care au candidat nu există o legătură juridică sau de altă natură postelectorală. Alegătorii își exercită în momentul votului un drept constituțional care exprimă o componentă individuală a suveranității naționale. După exprimarea votului și obținerea mandatului parlamentar legăturile de natură electorală între parlamentari și alegători încetează. Deputații și senatorii reprezintă poporul în integralitatea și în unitatea sa, și nu grupuri particulare de cetățeni. Faptul că deputații și senatorii întrețin legături cu locuitorii circumscripției în care au candidat, că își pot înființa, în orice circumscripție electorală din țară, birouri parlamentare nu este de natură să imprime un caracter constituțional raporturilor care pot să apară cu aceste ocazii între parlamentari și alegători;

b) parlamentarii se bucură de o independență deplină față de locuitorii rezidenți în circumscripțiile electorale în care au candidat, aceștia neavând dreptul să-i revoce din calitatea de membri ai Camerelor legislative;

[1] A se vedea *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. III, fascicula I, Ed. Casa Școalelor, București, 1934, p. 214.

c) mandatul obținut de deputați și senatori nu are caracter imperativ. De aceea, parlamentarii nu pot fi obligați să se conformeze instrucțiunilor, solicitărilor, recomandărilor etc. formulate de alegători, neputând să existe un raport juridic între parlamentari și alegători.

26 Acestea sunt motivele pentru care considerăm că opiniile politice exprimate de deputați și senatori în întâlniri publice cu populația din circumscripțiile electorale în care au candidat și, în general, cu diverși cetățeni, nu intră neapărat sub incidența art. 72 alin. (1) din Constituție. Desigur, nu se poate nega că expunerile, cuvântările ținute de deputați și senatori propriilor alegători pot aborda teme de interes parlamentar, dar nulitatea mandatului imperativ consacrată în art. 69 alin. (2) din Constituție face inoperantă încadrarea acestor discursuri, expuneri sau cuvântări în sfera largă a exercitării mandatului parlamentar în sensul art. 72 alin. (1) din Constituție.

27 Un lucru trebuie clar înțeles: în exercitarea mandatului parlamentar, deputații și senatorii intră în raporturi constituționale cu adunările legiuitoare din care fac parte, cu Guvernul și alte autorități ale administrației publice centrale și locale, cu instituția Președintelui României, cu alte autorități publice prevăzute în Constituție, cum ar fi Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Avocatul Poporului ș.a. Aceste raporturi intră fără îndoială sub incidența art. 72 alin. (1) din Constituție.

28 Exced acestei incidențe, după părerea noastră, și opiniile politice exprimate de deputați și senatori în fața instanțelor judecătorești, indiferent care ar fi calitatea în care demnitarii respectivi ar exprima astfel de opinii. Motivul neaplicării art. 72 alin. (1) din Constituție unor astfel de situații se bazează pe caracterul independent al justiției datorită căruia instanțele judecătorești nu pot fi considerate un partener de dialog politic instituționalizat cu parlamentarii în considerarea acestora de reprezentanți ai poporului.

29 Deși deputații și senatorii beneficiază de o imunitate parlamentară sub forma lipsei răspunderii juridice pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, considerăm, de pildă, că defăimarea țării, incitarea la discriminare sau la separatism teritorial, precum și calomnia ori insultele proferate printr-un discurs parlamentar nu pot fi considerate ca manifestări sau forme de exercitare a mandatului parlamentar, în asemenea cazuri autorul lor putând fi tras la răspundere juridică, întrucât opiniile sale politice exced cadrului constituțional care îi protejează pe deputați și senatori.

30 Nici Constituția, nici regulamentele parlamentare nu definesc și nici nu oferă indicii privind definirea conceptului de opinie politică. În aceste circumstanțe, pentru a delimita opiniile politice propriu-zise de afirmații iresponsabile, calomnioase sau injurioase, vom apela la înțelesul obișnuit pe care asemenea afirmații îl au în vocabularul curent. De altfel, chiar Constituția, deși garantează în art. 30 alin. (1) libertatea de exprimare, o limitează categoric în alin. (7) al aceluiași articol. Considerăm că deputații și senatorii nu se pot prevala de regimul imunității parlamentare exprimând opinii care nu au legătură cu mandatul primit din partea alegătorilor și nu pot abuza de calitatea lor de reprezentanți ai poporului. Chiar și Convenția europeană a drepturilor omului interzice în art. 17 abuzul de drept. Este o constantă a dreptului ca libertățile și drepturile consfințite pe cale legală să fie exercitate în conformitate cu principiile unei societăți democratice. În practica jurisdicțională a Curții Constituționale s-a afirmat în mod constant că exercitarea abuzivă a drepturilor și libertăților este susceptibilă de sancționare, după caz, inclusiv prin aplicarea unei sancțiuni penale.

Sigur, un indiciu sau un criteriu obiectiv pentru ca Senatul sau Camera Deputaților să 31
delimiteze actele și faptele ori opiniile politice ale unui parlamentar de alte categorii de acte și fapte ale acestuia care l-ar situa în sfera vieții private trebuie să existe. Acesta este, după părerea noastră, conceptul de opinie politică la care face trimitere art. 72 alin. (1) din Constituție. Este evident că opinia nu se exprimă exclusiv prin luări de cuvânt sau prin anumite declarații. Într-un sens larg opinia politică, raportată la art. 72 alin. (1) din Constituție, cuprinde toate acele acte sau manifestări, prin care un deputat sau senator își exprimă poziția ca reprezentant al națiunii față de un eveniment de interes parlamentar sau politic, față de un act prin care se concretizează prerogative constituționale ale Camerelor legislative sau ale parlamentarilor.

Din această perspectivă susținem, de pildă, că semnarea de către un deputat sau senator 32
a unei moțiuni simple sau de cenzură, sau a unei cereri pentru declanșarea unei anchete parlamentare reprezintă o formă de manifestare a opiniei politice, fapt care cade sub incidența art. 72 alin. (1) din Constituție și pentru care un parlamentar nu poate fi tras la răspundere, întrucât beneficiază de regimul de imunitate stipulat în Constituție.

Un alt indiciu relevant pentru definirea conceptului de opinie politică utilizat în art. 72 33
alin. (1) din Constituție ar putea fi raportarea acestuia la funcțiile constituționale ale Parlamentului în exercitarea cărora deputații și senatorii desfășoară un ansamblu larg de activități. De la început trebuie remarcat că rostul mandatului parlamentar este exercitarea prerogativelor încredințate Camerelor Parlamentului de către Constituție. Ca atare, actele îndeplinite de deputați și senatori în această calitate își au sursa formală în dispozițiile constituționale și regulamentele referitoare la funcțiile Parlamentului. Din această perspectivă, se impune definirea opiniei politice în sensul art. 72 alin. (1) din Constituție ca un act de conștiință, rațional, prin care se exprimă o judecată de valoare, se apreciază (subiectiv) un fapt, un eveniment, o idee, teorie, în exercitarea mandatului parlamentar.

O opinie politică poate fi exprimată de oricine: parlamentari, demnitari guvernamentali, 34
cetățeni, ziariști, politologi, sociologi ș.a. Din punct de vedere al construcției raționale, al conținutului, între opiniile politice ale parlamentarilor și cele ale membrilor Guvernului, primarilor, analiștilor politici nu există nicio diferență.

Pentru ca opiniile politice exprimate de parlamentari să intre sub incidența art. 72 35
alin. (1) din Constituție, este imperios necesar ca ele să se refere strict la sfere de competență și de interes parlamentar. Cu alte cuvinte, în sensul art. 72 alin. (1) din Constituție, ar trebui cuprinse doar opiniile politice exprimate, prin viu grai sau prin scris, în exercițiul mandatului constituțional. Orice altă opinie politică exprimată în afara calității de parlamentar și a exercițiului mandatului constituțional obținut în urma alegerilor, ar urma să atragă răspunderea juridică a autorului acesteia. În acest sens, s-a pronunțat și Curtea Constituțională, care a decis că este neconstituțională extinderea iresponsabilității deputaților și senatorilor pentru opinii exprimate în afara activității parlamentare[1)].

În practica parlamentară românească nu s-a pus încă problema răspunderii deputaților 36
și senatorilor pentru gesturile făcute în plenul celor două Camere, deși au fost numeroase cazurile în care deputați și senatori s-au pretat la gesturi injurioase, au avut manifestări jignitoare la adresa altor parlamentari, și chiar a șefului statului sau a primului-ministru, ori a unor membrii ai Guvernului. Cu greu s-ar putea admite că astfel de gesturi făcute de

[1)] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 279/2006 (M.Of. nr. 323 din 11 aprilie 2006).

un deputat sau senator s-ar încadra în termenul de opinie politică. De altfel, Regulamentul Senatului stabilește în art. 191 că reprezintă abateri disciplinare „comportamentul injurios sau calomniator la adresa unui parlamentar ori a altui demnitar în ședințele de plen, de comisii sau de birouri ori în afara acestora, dar cu privire la exercitarea mandatului de senator". Aceste manifestări ar trebui sancționate aspru potrivit regulamentelor parlamentare, deoarece aduc atingere prestigiului unei Adunări reprezentative. În schimb, ținem să precizăm că părăsirea sălii de ședință în semn de protest față de un anumit comportament parlamentar, deși reprezintă în esența sa un gest politic, nu are nimic ofensator sau jignitor și face parte din „mijloacele" sau „tehnicile" luptei dintre majoritate și opoziție.

37 Constituția României din 1923 prevedea în art. 54 că „Nici unul din membrii uneia sau celeilalte Adunări nu poate fi urmărit sau prigonit pentru opiniunile și voturile emise de dânsul în cursul exercițiului mandatului său". Același text a fost înscris, așa cum am arătat, în art. 51 din Constituția din 1866.

38 O problemă interesantă, deopotrivă teoretică și practică, este răspunderea președinților Camerelor legislative și, după caz, a președinților de ședință, pentru modul în care conduc/prezidează lucrările parlamentare, desfășurate în plen. Această problemă se extinde automat la secretarii de ședință, în funcție de modul în care își îndeplinesc atribuțiile regulamentare ce le revin în această calitate. Este evident că activitățile parlamentare întreprinse de președinții Camerelor în conducerea lucrărilor plenului și pentru asigurarea menținerii ordinii în timpul dezbaterilor, nu au nicio legătură cu exprimarea de către aceștia a unor opinii politice sau voturi, fiind vorba, mai degrabă, de aplicarea unor proceduri parlamentare referitoare la exercitarea funcțiilor constituționale ale Camerelor legislative. Tot astfel, activitățile îndeplinite de secretari, în această calitate, nu presupun exprimarea unui vot sau a unei opinii politice, rolul lor limitându-se la consemnarea rezultatului votului exprimat în plen.

39 Ca atare, orice faptă penală săvârșită de aceștia, în această calitate, nu este acoperită de beneficiul imunității parlamentare, care poate fi invocat exclusiv pentru opinii politice și voturi exprimate în plen și în comisii.

40 Dacă președinții Camerelor sau secretarii de ședință ar recurge, de pildă, la consemnarea eronată și cu intenția de fraudă a numărului de voturi exprimate de parlamentari în ședința de vot final, fapta respectivă poate întruni, potrivit legii, obiectul material al unei infracțiuni, care atrage automat răspunderea penală a celor vinovați[1]. Nu este nicio îndoială că o asemenea faptă nu poate să cadă sub incidența imunității parlamentare. Și în cazul numărării voturilor exprimate cu buletine de vot sau prin bile se pot înfăptui asemenea fraude cu caracter penal. Același regim juridic se aplică și pentru faptele penale care s-ar săvârși în cadrul unor negocieri politice între reprezentanții grupurilor parlamentare.

§4. Diferența între opinie politică și declarație politică

41 O temă interesantă de reflecție teoretică, cu incidență asupra aplicării prevederilor art. 72 alin. (1) din Constituție, este analiza comparativă între noțiunea de *opinie politică*

[1] *C. Ionescu*, Constituția României comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudența Curții Constituționale. Titlul III. Capitolul I. Parlamentul, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 244-245.

și cea de *declarație politică*. Nu vom utiliza definițiile publicate în dicționarele de psihologie, sociologie sau în cele de științe politice ori din domeniul științei comunicării. Ne limităm să menționăm că, în general, formularea unei opinii este, în primul rând, un fapt de conștiință, rezultatul gândirii, al unei judecăți de valoare și exprimă conținutul acesteia, claritatea formulării opiniei depinzând în mod firesc, între altele, de calitatea gândirii și de educația persoanei căreia îi aparține opinia respectivă. Exprimarea unei opinii este rezultatul valorizării subiective a unor evenimente, date, fapte. Opinia politică este rezultatul natural al unei reflecții de natură politică, al aprecierii subiective a unui fapt sau eveniment politic.

Spre deosebire de opinie, declarația politică conține un enunț, o constatare, o afirmație 42
publică de natură politică sau care se referă la un eveniment politic ori la o conduită având acest caracter. Este de reflectat, însă, dacă o astfel de declarație publică, făcută de un parlamentar, care se limitează la afirmarea unui fapt atribuit unei alte persoane, care ar avea, după caz, o calificare penală sau ar supune-o pe aceasta oprobriului public sau urmăririi penale, ar cădea sub incidența art. 72 alin. (1) din Constituție.

Este inadmisibil ca printr-o declarație publică făcută de un parlamentar în presă sau 43
cu prilejul unor întruniri să se aducă acuzații grave unor persoane, indiferent de natura activității desfășurate de acestea, să se denigreze personalități publice, să se facă afirmații mincinoase, nefondate sau defăimătoare, calomnioase considerându-se că toate acestea ar fi opinii politice pentru care deputații și senatorii nu răspund juridic în temeiul textului constituțional pe care îl comentăm. De altfel, Curtea Constituțională a statuat prin Avizul consultativ nr. 1/2007[1)] că deși opiniile politice exprimate în forme care dovedesc lipsă de respect față de partenerii politici nu sunt fapte grave de încălcare a Constituției, raporturile instituționale între participanții la viața publică trebuie să se desfășoare în forme civilizate, pentru a se asigura și pe această cale promovarea valorilor supreme consacrate și garantate prin art. 1 din Legea fundamentală.

Declarația politică se referă mai mult la constatarea unui fapt, a unui eveniment, nefiind 44
o judecată de valoare sau rezultatul unei reflecții ori al unei meditații anterioare, așa cum este considerată opinia politică. Atât Regulamentul Camerei Deputaților, cât și cel al Senatului se referă la declarații politice ale deputaților și senatorilor, dar nu oferă un indiciu clar cu privire la conținutul acestora. Art. 214 din Regulamentul Camerei Deputaților se referă la declarații politice, folosind însă pentru acestea și termenul de intervenție. În concepția Regulamentului Camerei Deputaților declarația politică reprezintă mai mult decât o simplă intervenție parlamentară. Regulamentul Senatului utilizează în art. 172 noțiunile de declarație politică și intervenție[2)]. Rezultă din cuprinsul articolului menționat că cele două noțiuni sunt diferite, fiecare având un conținut propriu.

Având în vedere că cele două Camere ale Parlamentului pot adopta, între alte acte 45
politice, și declarații, apreciem că între declarațiile politice ale deputaților și senatorilor și declarațiile politice ale Camerelor legislative nu există nicio legătură, deși nimic nu împiedică procedural ca un parlamentar să facă o declarație politică de la tribuna Camerei din care face parte, într-o problemă asupra căreia Camera respectivă s-a pronunțat printr-o

[1)] M.Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007.

[2)] Regulamentul Senatului precizează în art. 172 alin. (2) că „declarațiile politice sau alte intervenții ale senatorilor se fac în nume propriu sau în numele grupului parlamentar.

declarație în sensul art. 85 din Regulamentul Camerei Deputaților sau al art. 84 alin. (2) din Regulamentul Senatului.

46 Ca formă specială de exprimare a gândirii, opinia, chiar și cea politică, are la bază temeiuri raționale, argumente logice și mai puțin elemente de fapt, date sau informații, preluate din realitatea existențială sau din viața social-politică, ca atare. A aduce critici neîntemeiate, chiar false, de la tribuna Parlamentului sau într-o emisiune TV, unui membru al Guvernului sau oricărei alte persoane, al căror neadevăr este demonstrat pe loc de cel vizat, nu înseamnă a exprima o opinie politică, ci a formula o declarație politică prin care se fac afirmații injurioase și mincinoase la adresa unei alte persoane, ce nu pot fi probate prin argumente pertinente. Într-un astfel de caz, după părerea noastră, nu se poate invoca beneficiul aplicării art. 72 alin. (1) din Constituție.

47 De altfel, Constituția precizează în art. 30 alin. (6) că libertatea de exprimare – context în care se situează și exprimarea opiniilor politice – nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și nici dreptul la propria imagine.

48 Având în vedere că textul constituțional nu definește noțiunea de opinie publică pentru a statua condițiile de aplicare ale art. 72 din Constituție, se impune de la sine cerința ca doctrina de specialitate să încerce să facă distincția între conceptul de opinie politică și cel de declarație politică.

49 În jurisprudența sa, Curtea Constituțională nu face o demarcație netă între declarații politice și opinii politice, admițând însă că, în anumite circumstanțe, declarațiile politice pot genera conflicte de natură juridică între autorități publice, pe când opiniile, judecățile de valoare sau afirmațiile titularului unui mandat de demnitate publică referitoare la alte autorități publice nu constituie prin ele însele conflicte juridice între autorități publice.

50 Un posibil criteriu de demarcație între cele două noțiuni îl poate constitui efectul acestora. În timp ce declarația politică poate da naștere la efecte juridice, inclusiv de natură penală, dacă afirmațiile exprimate prin declarația respectivă conduc la o asemenea concluzie, formularea unei opinii politice fiind rezultatul rațiunii, și nu al constatării unui fapt, chiar dacă se referă la un eveniment real, nu produc efecte juridice pe seama destinatarului opiniei respective, nu îl culpabilizează penal, deoarece opinia exprimată nu presupune și administrarea de probe care să susțină opinia în cauză. Desigur, dacă opinia politică conține și date reale, se referă la fapte, acțiuni, activități ce pot fi dovedite, se poate considera că aceasta a fost convertită într-o declarație politică, care nu intră, după părerea noastră, sub incidența art. 72 din Constituție.

51 Evident, opiniile politice exprimate în cadrul lucrărilor Parlamentului pot fi reluate sau reproduse de senatorul sau deputatul în cauză în interviuri, declarații de presă, în întâlniri de partid, expuneri sau conferințe publice pe teme parlamentare, ori politice, regimul iresponsabilității existându-se asupra acestora. Totuși, în cazul în care nu este vorba de o simplă reluare a opiniilor politice expuse în discursuri parlamentare, ci de dezvoltarea și extinderea acestora la alte teme, nu se mai poate invoca iresponsabilitatea juridică. De altfel, practica parlamentară internațională este foarte diferită în această materie[1)].

[1)] A se vedea, în acest sens, *M. Van der Hulst*, Le mandat parlamentaire. Etude comparativ mondial, Union interparlamentaire, Geneva, 2000, p. 76-78.

Suntem de acord cu susținerea Curții Constituționale, care a statuat în Decizia nr. 435/2006[1] că *„libertatea de exprimare și de critică este indispensabilă democrației constituționale, însă ea trebuie să fie respectuoasă, chiar și atunci când exprimă o atitudine critică fermă"*. 52

Mai menționăm, pe de altă parte, că în jurisprudența sa CEDO a statuat că posibilitatea parlamentarilor de a angaja dezbateri și de a-i reprezenta pe alegători în chestiuni de interes public, fără a trebui să-și limiteze opiniile din cauza pericolului de a fi aduși în fața justiției sau a altor autorități este un „scop legitim al imunității parlamentare". Potrivit acestui motiv, invocarea imunității în astfel de condiții și pentru un astfel de scop, este pe deplin justificată[2]. 53

§5. Definiția legală a imunității parlamentare

Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată, a stabilit în art. 20 alin. (1) o definiție legală a imunității parlamentare, precizând că aceasta este ansamblul de dispoziții legale care asigură deputaților și senatorilor un regim juridic derogatoriu de la dreptul comun în raporturile lor cu justiția și în scopul de a le garanta independența. Considerăm că enunțarea unei definiții legale a imunității parlamentare este un exces legislativ, întrucât acesta este în primul rând un concept teoretic, care nu se poate supune unei condiționări instituționale și categoriale de factură legală. Art. 21 din legea menționată precizează complementar caracterele imunității, ceea ce este de apreciat, întrucât, prin acest demers, Parlamentul a stabilit cadrul procedural al imunității de care beneficiază deputații și senatorii. 54

În concepția legiuitorului ordinar, imunitatea parlamentară este direct și indisolubil legată de mandatul de deputat sau de senator. Această precizare se raportează atât la conținutul alin. (1), cât și la cel al alin. (2) ale art. 72 din Constituție. Aceasta înseamnă că protecția constituțională a parlamentarilor, atât în ceea ce privește lipsa răspunderii juridice a acestora pentru voturile și opiniile politice exprimate, cât și imunitatea penală a acestora, este condiționată și legată efectiv de exercitarea mandatului. Altfel spus, orice opinie exprimată de un parlamentar în afara mandatului, precum și orice faptă a acestuia care nu au legătură cu exercitarea propriu-zisă a mandatului atrag răspunderea juridică a deputatului sau senatorului în cauză. 55

Un argument în sprijinul legăturii organice ce există între exprimarea opiniei politice și exercitarea mandatului este chiar textul constituțional din art. 72 din Legea fundamentală care reglementează în alineate distincte iresponsabilitatea juridică și inviolabilitatea. Așadar, iresponsabilitatea juridică privește actele și faptele prin care parlamentarul își exercită funcțiile constituționale de reprezentant al poporului, îndeplinind acte pe care cetățenii titulari de suveranitate nu le pot realiza ei înșiși. În schimb, inviolabilitatea reglementată în art. 72 alin. (2) din Constituție se referă la acte care nu au legătură cu atribuțiile ce revin deputaților și senatorilor[3]. 56

[1] M.Of. nr. 576 din 4 iulie 2006.

[2] A se vedea și *R. Chiriță*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Culegere de hotărâri, 2005, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 145-146.

[3] În același sens, a se vedea *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. III, fascicula I, Ed. Casa Școalelor, București, 1934, p. 211.

57 De altfel, în doctrina mai veche de drept constituțional din țara noastră s-a precizat că iresponsabilitatea parlamentară nu se întinde decât la actele îndeplinite în cadrul atribuțiilor parlamentare, fiind de strictă interpretare, ca orice excepție de la dreptul comun. Ca atare, iresponsabilitatea nu se poate aplica și la acte și fapte străine de exercițiul funcției parlamentare, ci acoperă toate discursurile, observațiile, voturile emise, dezbaterile din comisii, rapoartele acestora, inclusiv ale comisiilor de anchetă, într-un cuvânt toate actele săvârșite de un parlamentar în calitatea lui de deputat sau de senator[1].

58 Ideea de bază a imunității constă în asigurarea unei protecții speciale a unui parlamentar pentru toate actele și faptele prin intermediul cărora își exercită efectiv mandatul de ales al corpului electoral. Constituția nu precizează sfera actelor sau a faptelor prin care un deputat sau senator și-ar exercita prerogativele constituționale sau regulamentare ce îi sunt conferite prin statutul său de reprezentant al poporului. Nici în doctrina de specialitate română și străină nu au fost precizate natura actelor și a faptelor pentru care un parlamentar poate să invoce imunitatea sa. Întrucât varietatea actelor și faptelor respective este atât de mare, nici Adunările Constituante, nici legiuitorul obișnuit nu au intenționat să le precizeze enumerativ.

59 În această situație, rămâne sarcina Camerelor legislative să aprecieze, de la caz la caz, dacă un anumit act sau o anumită faptă săvârșită de un parlamentar are legătură nemijlocită cu exercitarea de către acesta a mandatului.

60 Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată, a precizat în art. 21 alin. (1) că imunitatea parlamentară nu este susceptibilă de suspendare sau întrerupere și nu se poate renunța la aceasta, fiind imperativă și de ordine publică.

61 Prin modificarea adusă Regulamentului Senatului prin Hotărârea acestuia nr. 11/1994[2], s-a introdus posibilitatea suspendării imunității parlamentare a senatorilor, ca o nouă modalitate de înlăturare a imunității parlamentare. Dar, cum imunitatea parlamentară este o problemă de ordine publică reglementată printr-o normă constituțională, rezultă că Regulamentul Senatului nu putea institui noi căi de înlăturare a imunității, după cum nu putea restrânge nici situațiile – reglementate constituțional – de înlăturare a acesteia. După cum s-a pronunțat Curtea Constituțională, esența protecției constituționale a mandatului parlamentar constă în aceea că poate fi ridicată numai de Cameră și numai în considerarea temeiului de fapt și de drept care justifică reținerea, arestarea sau percheziția deputatului sau a senatorului.

§6. Noua reglementare a imunității parlamentare în Constituția revizuită

62 Art. 72 alin. (2) a introdus o concepție nouă în materie de imunitate parlamentară, care a diminuat rigiditatea dispozițiilor constituționale anterioare referitoare la inviolabilitatea parlamentară [art. 69 alin. (1) din textul inițial al Constituției adoptate în 1991]. Sub denumirea de „imunitate parlamentară" Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României a prevăzut că deputații și senatorii pot fi urmăriți și trimiși în judecată penală pentru fapte care nu au legătură cu voturile sau cu opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, dar nu pot fi percheziționați, reținuți sau arestați fără încuviințarea Camerei

[1] A se vedea, pe larg, *G. Alexianu*, op. cit., p. 212-213.
[2] M.Of. nr. 87 din 4 aprilie 1994

din care fac parte, după ascultarea lor. Când sunt chemate să încuviințeze măsurile respective, Camerele sunt datoare să verifice dacă acestea nu urmăresc să discrediteze sau să persecute pe parlamentarul vizat.

Tendința în ceea ce privește reglementarea constituțională a imunității parlamentare 63
constă în raportarea acesteia la exercițiul concret al mandatului de senator sau deputat. În afara acestuia, orice parlamentar este tratat din punct de vedere penal ca orice cetățean. Vechea reglementare constituțională conținea dispoziții care îngreunau sensibil asumarea răspunderii penale și chiar contravenționale a deputaților și senatorilor, deși Curtea Constituțională a decis în repetate rânduri că imunitatea parlamentară nu este un privilegiu. Art. 16 din Constituție a stabilit un regim de deplină egalitate între toți cetățenii în fața legii și a autorităților publice, care era, în opinia societății civile și, deci, a opiniei publice, încălcat.

Datorită modificărilor aduse prin Legea de revizuire a Constituției României dispo- 64
zițiilor în materie, se introduce un spirit civic, modern și european în modul de abordare normativă a regimului imunității parlamentare. S-a renunțat și la imunitatea de tip contravențional, întrucât textul constituțional nu mai prevede condiții pentru trimiterea în judecată contravențională a senatorilor și deputaților.

Numai în caz de infracțiune flagrantă deputatul sau senatorul poate fi reținut și supus 65
percheziției fără încuviințarea prealabilă a Camerei. Ministrul justiției îl va informa, neîntârziat, pe președintele Camerei, asupra reținerii și a percheziției. Președintele Camerei poate fi informat și pe altă cale.

În cazul în care Camera Deputaților și Senatul constată că nu există temei pentru 66
reținere, se va dispune imediat revocarea acestei măsuri. În situația în care Camera interesată nu este întrunită în sesiune, aceasta va fi convocată de urgență de președintele acesteia. Dispoziția de revocare a reținerii se execută de îndată, prin ministrul justiției. Totodată, cererile privind ridicarea imunității parlamentare se înscriu, cu prioritate, pe ordinea de zi.

Măsura revocării dispusă de forul legislativ este o excepție de la principiul separației 67
puterilor. Într-adevăr, reținerea este un act al puterii executive și este de esența principiului separației ca o putere să nu anuleze sau să suspende un act al altei puteri. Cu toate acestea, excepția este general admisă.

Așa cum s-a arătat în literatura noastră mai veche, actul Adunării de a pune în libertate un 68
parlamentar arestat constituie un act discreționar. În ceea ce privește încuviințarea Camerelor cerută de art. 72 alin. (2) din Constituție, aceasta are exclusiv un conținut politic. Dezbaterile din Cameră în legătură cu încuviințarea cererii de reținere, arestare, percheziție nu au un conținut jurisdicțional. Numai Înalta Curte de Casație și Justiție, căreia îi revine competența de judecată, va stabili vinovăția sau nevinovăția parlamentarului în cauză. După cum arăta prof. Dissescu, „prin faptul că Adunarea autorizează sau nu urmărirea, nu reiese că deputatul este culpabil sau inocent. Camera și Senatul se ocupă de partea politică a chestiunii, să vadă dacă prin urmărire nu se caută indirect a se sustrage deputatul de la îndeplinirea datoriilor sale, și dacă nu e mai bine, în cazul unei acuzări de puțină gravitate, să se suspende acțiunea politică. De altminterea, principiul separațiunii puterilor și independenței justiției se opune ca votul Camerei să influențeze deciziile judecătorilor”[1].

[1] A se vedea *C.G. Dissescu*, Dreptul constituțional, Ed. Librăriei Socec & Co., București, 1915, p. 703.

69 Regimul imunității parlamentare nu împiedică ca deputații și senatorii să poată fi chemați în fața instanței în calitate de martori. În cazul în care se solicită să depună mărturie asupra unor fapte sau informații de care au luat cunoștință în exercitarea mandatului parlamentar care au caracter clasificat, mărturia se va depune în condițiile Legii nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate și cu prealabila aprobare a Biroului permanent al Camerei respective. Cererea se adresează președintelui Camerei din care deputatul sau senatorul în cauză face parte, de către ministrul justiției. Legea nr. 96/2006 prevede că cererea se aduce de îndată la cunoștința Biroului permanent al Camerei respective, după care este trimisă de președintele acesteia Comisiei juridice care va întocmi un raport în termen de 3 zile. Hotărârea Comisiei juridice se adoptă prin votul secret al majorității membrilor săi prezenți. Cererea ministrului justiției, însoțită de raportul Comisiei juridice, se supune spre dezbatere și adoptare plenului Camerei din care face parte deputatul sau senatorul, în termen de 5 zile de la depunerea raportului.

70 Camera hotărăște asupra cererii cu votul secret al majorității membrilor săi prezenți la ședința plenului. Hotărârea Camerei se comunică de îndată ministrului justiției și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, în termen de 3 zile. Data comunicării către ministrul justiției este data intrării în vigoare a hotărârii. În condițiile în care Parlamentul se găsește în vacanță, președintele Camerei ia măsurile necesare pentru respectarea termenelor respective, prevăzute în art. 24 din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor.

71 Hotărârile Camerei Deputaților și Senatului, precum și cele ale birourilor permanente respective, adoptate în materie de imunitate parlamentară, sunt definitive și executorii, obligatorii față de orice autoritate publică. Ele se execută întocmai și de îndată. Ministrul justiției răspunde de executarea acestor hotărâri.

72 Regimul iresponsabilității juridice se aplică și persoanelor care nu mai au calitatea de parlamentar, cu condiția ca opinia politică să fi fost exprimată în perioada în care dețineau mandatul de parlamentar și în exercitarea prerogativelor ce le reveneau în această calitate. În privința inviolabilității, și aceasta se poate extinde, cu precizarea că persoanele în cauză, care nu mai au calitatea de parlamentar, vor putea fi percheziționate, reținute sau arestate după normele dreptului comun.

Secțiunea a 3-a. Legiferarea

Art. 73. Categorii de legi

(1) Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

(2) Legile constituționale sunt cele de revizuire a Constituției.

(3) Prin lege organică se reglementează:

a) sistemul electoral; organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente;

b) organizarea, funcționarea și finanțarea partidelor politice;

c) statutul deputaților și al senatorilor, stabilirea indemnizației și a celorlalte drepturi ale acestora;

d) organizarea și desfășurarea referendumului;

e) organizarea Guvernului și a Consiliului Suprem de Apărare a Țării;

f) regimul stării de mobilizare parțială sau totală a forțelor armate și al stării de război;

g) regimul stării de asediu și al stării de urgență;

h) infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora;
i) acordarea amnistiei sau a grațierii colective;
j) statutul funcționarilor publici;
k) contenciosul administrativ;
l) organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi;
m) regimul juridic general al proprietății și al moștenirii;
n) organizarea generală a învățământului;
o) organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală;
p) regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele și protecția socială;
r) statutul minorităților naționale din România;
s) regimul general al cultelor;
t) celelalte domenii pentru care în Constituție se prevede adoptarea de legi organice.

Lucrări de referință: *P. Avril, J. Gicquel*, Droit parlementaire, Ed. Montchrestien, Paris, 2004, p. 147-153, 180-183, 451-452; *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Ed. Armand Colin, Paris, 1995, p. 423-425; *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Ed. Monitorul Oficial R.A., București, 1992, p. 167-169; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 131-132; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 668-672; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 103-109; *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, Ed. P.U.F., Paris, 1992, p. 510-511; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 751-753, 783-789; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 203-209; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005, p. 135-139; *P. Pactet, F. Hamon, M. Troper*, Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1997, p. 651-655.

Studii de specialitate: *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, Parlamentul ca tribuna a poporului, în Dreptul nr. 3/2005; *I. Deleanu*, Revizuirea Constituției, în Dreptul nr. 12/2003; *V. Duculescu*, România între două reforme constituționale (2003-2007), în Revista de Drept Public nr. 4/2005; *A. Iorgovan*, Din nou despre revizuirea Constituției (Teze și antiteze), în Revista de Drept Public nr. 2/2004; *G.I. Marconescu*, Criterii de definire și de stabilire a domeniului legii, în Studii de drept românesc nr. 3-4/2002; *C.-L. Popescu*, Data intrării în vigoare a actelor normative, în lumina dispozițiilor constituționale revizuite, în Dreptul nr. 4/2004.

Comentariu

Sumar

§1. Sursa constituțională a funcției legislative a Parlamentului 787
§2. Domeniul legii și categoriile de legi prevăzute în Constituție 790
§3. Legile de aderare în structurile euroatlantice 793

§1. Sursa constituțională a funcției legislative a Parlamentului

În sistemele constituționale moderne, prin puterea sau funcția legislativă a Parlamentului se înțelege aptitudinea sau împuternicirea acordată forului reprezentativ prin Constituție de a vota legi. Sursa constituțională a puterii legislative a Parlamentului o constituie, într-un 1

sens restrâns, teza finală a art. 61 alin. (1) din Constituţia României: Parlamentul este „unica autoritate legiuitoare a ţării". Într-un sens larg, temeiul constituţional este întreg art. 61 alin. (1), întrucât Parlamentul, ca organ reprezentativ suprem al poporului român, este pe deplin legitim să fie unica autoritate legiuitoare a ţării.

2 S-a spus întotdeauna că Parlamentul reprezintă poporul şi că membrii săi sunt o extensie instituţională a voinţei poporului şi aşteptărilor acestuia în ceea ce priveşte guvernarea unei ţări. În această ecuaţie socială, legea este privită atât de guvernanţi, cât şi de cei guvernaţi ca principalul instrument de decizie politică. Conţinutul legii depinde de viziunea şi programele politice ale partidelor parlamentare şi, în primul rând, de obiectivele pe care şi le propune Guvernul în programul de guvernare acceptat de Parlament. Puterea de deliberare a forului legiuitor şi, în special, puterea sa legislativă, trebuie să fie legitime, iar pentru aceasta constituţiile fixează cadrele şi condiţiile de legiferare. Parlamentul are putere în măsura în care aceasta îi este atribuită şi recunoscută de Constituţie. În afara prerogativelor ce-i sunt conferite de Legea fundamentală, Parlamentul nu are dreptul să legifereze. Acesta este şi motivul pentru care legilor adoptate de Parlament li se verifică constituţionalitatea, adică măsura în care respectă dispoziţiile constituţionale referitoare la propriile atribuţii şi la raporturile cu puterea executivă şi cu cea judecătorească. Cu alte cuvinte, sursa puterii Parlamentului rezidă numai şi numai în Constituţie, orice încercare de nesocotire sau de încălcare a acesteia putând fi sancţionată prin deciziile curţilor constituţionale sau ale instanţelor judecătoreşti.

3 Legea este cel mai important act juridic pe care îl poate adopta Parlamentul şi care exprimă şi materializează printr-o soluţie normativă voinţa politică a naţiunii, aşa cum aceasta este înţeleasă şi interpretată de reprezentanţii săi în forul legislativ. Orice societate organizată din punct de vedere politic pe baza unei Constituţii scrise şi a unui sistem politic rezultat din alegeri libere, democratice şi corecte, desfăşurate periodic, s-a confruntat cu problematica identificării şi realizării intereselor fundamentale ale naţiunii, fiecare partid parlamentar pretinzând că el este exponentul acestora.

4 Majorităţile parlamentare au pretins că îmbracă voinţa generală a naţiunii într-o formă legislativă, adică în lege, fiind, însă, întotdeauna contestate de opoziţie, chiar şi atunci când aceasta a votat alături de majoritate. De aceea, a existat întotdeauna o preocupare acută pentru definirea legii ca izvor formal al dreptului.

5 Legea poate fi definită din punct de vedere formal, procedural, ca fiind actul juridic iniţiat potrivit Constituţiei şi adoptat de cele două Camere corespunzător procedurii legislative regulamentare, promulgat de Preşedintele României şi publicat în Monitorul Oficial al României[1)].

6 După cum se poate observa, această definiţie a legii face trimitere la dispoziţii exprese cuprinse în Constituţia României care fixează jaloanele generale ale procesului legislativ în ţara noastră:

a) art. 74 alin. (1) şi art. 150 alin. (1) (iniţiativa revizuirii Constituţiei);
b) art. 75 (sesizarea Camerelor) şi art. 76 (adoptarea legilor şi a hotărârilor);
c) art. 77 (promulgarea legii);
d) art. 78 (intrarea în vigoare a legii).

[1)] A se vedea *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 783.

De asemenea, definiția enunțată se întemeiază pe dispozițiile cuprinse în regulamentele 7
proprii ale Camerelor legislative, precum și în Regulamentul activităților comune referitoare la procedura legislativă. Definiția dată legii nu este, nicidecum, o definiție unică sau generală, ci este, dacă se poate spune așa, o „definiție constituțională" care surprinde, îndeosebi, aspectele procedurale, formale ale inițierii, dezbaterii și finalizării procesului legislativ. O asemenea definiție nu face apel la caracteristica legii ca act juridic, prin care se reglementează, într-o manieră general-obligatorie și impersonală, cele mai importante relații sociale sau prin care se exprimă interesele generale, fundamentale ale unei națiuni, act a cărui respectare este impusă, la nevoie, prin autoritatea statului.

Conceptul de lege poate fi definit, cu nuanțările corespunzătoare, de către fiecare ramură 8
a științelor juridice și, în primul rând, de Teoria generală a dreptului. Toate definițiile conțin, însă, pe lângă trăsăturile specifice, anumite elemente comune oricărei definiții a legii. Astfel, legea: este un act al Parlamentului adoptat de acesta potrivit unei proceduri solemne; conține reguli de conduită socială general-obligatorii și impersonale, a căror respectare este asigurată, la nevoie, prin forța de constrângere a statului; exprimă voința generală a unei colectivități.

Orice lege trebuie să respecte anumite elemente indispensabile, de fond și de formă, 9
cuprinse în Constituție, în absența cărora legea este neconstituțională. Din punct de vedere doctrinar, o lege care nu respectă condițiile formale prevăzute în Constituție, cum sunt: respectarea cvorumului de lucru sau a majorității de voturi necesare aprobării, ori nu este adoptată de către ambele Camere legislative, poate fi considerată ca fiind inexistentă, deoarece nu întrunește acele elemente constitutive de care depinde chiar existența acesteia ca act al Parlamentului și în absența cărora se află în imposibilitate de a-și îndeplini rolul și funcțiile normative stabilite de Constituție, chiar dacă ar fi promulgată de șeful statului.

În sistemul nostru constituțional o astfel de lege este susceptibilă de a fi atacată la 10
Curtea Constituțională pe motiv de neconstituționalitate extrinsecă.

Analizată ideal, legea trebuie să fie perfectă nu numai din punctul de vedere al tehnicii 11
legislative și al doctrinei juridice, ci și din punctul de vedere al politicilor publice, înțelese ca un set de decizii luate de Guvernant în interesul și beneficiul populației. Dacă perfecțiunea tehnico-legislativă și cea doctrinară a unei legi pot fi atinse – cu strădanii și experiență – perfecțiunea acesteia ca instrument al politicilor publice este extrem de greu de realizat, datorită contradicțiilor doctrinare și ideologice din perspectiva cărora legea este elaborată ca proiect și votată ca act al Parlamentului. Doctrinele și ideologiile politice, dar mai ales interesele conjuncturale și de moment ale partidelor, precum și interesele particulare ale unor agenți influenți ai acestora, pot să prevaleze față de cerințele reale ale populației, făcând ca legea să servească mai mult unor interese de partid, decât unor interese și cerințe sociale largi.

Daca este așa, și așa este, Parlamentul este, cel puțin ocazional și conjunctural, imperfect, 12
pentru că devine creuzetul, mașinăria negocierilor unde se amestecă doctrinele și ideologiile elaborate fără a se ține cu adevărat cont de resursele și cerințele celor guvernați.

Pentru a fi perfect, adică pentru a fi în mod real și permanent reprezentativ – în sensul 13
art. 61 alin. (1) din Constituție – Parlamentul trebuie să lucreze în interesul celor care i-au ales pe deputați și senatori, și nu pentru validarea așa-zisei valabilități a doctrinelor diferitelor partide parlamentare.

§2. Domeniul legii și categoriile de legi prevăzute în Constituție

14 Obiectivul principal urmărit de Adunarea Constituantă prin art. 73 a fost acela de a stabili domeniul legii și categoriile de legi ce pot fi inițiate și adoptate de Parlament. Tezele proiectului de Constituție au prevăzut pentru primul capitol al Titlului III („Autoritățile publice") că „legea este actul normativ adoptat de Parlament sau prin referendum". De asemenea, Tezele au prevăzut domeniul de reglementare al legii, incluzând în cadrul acestuia un ansamblu larg de sfere ale vieții sociale ce puteau fi reglementate de Parlament numai prin lege. Totodată, Tezele au stabilit latitudinea Parlamentului de a legifera și în orice alte domenii, altele decât cele indicate expres. Inițiatorii Tezelor au avut, prin urmare, o viziune foarte largă asupra puterii de legiferare a Parlamentului. Chiar în raportul Comisiei de redactare a proiectului de Constituție referitor la prezentarea tezelor pentru primul capitol al Titlului al III-lea din Constituție, s-a subliniat că, prin definirea principalului act juridic în care se concretizează funcția legislativă a unui stat, se face o delimitare netă între activitatea de legiferare – care intră în competența exclusivă a Parlamentului și a poporului – și restul activității normative a statului – care intră în atribuțiile puterii executive sau chiar ale organelor reprezentative ale colectivităților locale[1].

15 Comisia de redactare a proiectului de Constituție a susținut că stabilirea domeniului legii în Legea fundamentală își are rațiunea în a opri Guvernul să intervină prin hotărâri în acele segmente ale vieții sociale rezervate competenței de reglementare legislativă prin acte ale Parlamentului.

16 În concepția care stă la baza Tezelor, Parlamentul poate interveni prin lege în orice domeniu al vieții sociale, dar, înainte de toate, forul legislativ este dator să se preocupe de acele materii care sunt precizate în teza a VI-a a primului capitol al Titlului III și care constituie domeniul rezervat legii[2].

17 Complementar puterii legislative atribuite Parlamentului, ca unică autoritate legiuitoare a țării, s-a propus ca Guvernul să dețină o putere proprie de reglementare, *secundum legem*, ce urma să fie exercitată sub controlul Parlamentului. Raportul Comisiei de elaborare a proiectului de Constituție a făcut, însă, aici o eroare de interpretare a puterii de reglementare a Guvernului, care potrivit teoriei dreptului administrativ nu este dependentă de voința legislativă a Parlamentului. Astfel, în Raportul Comisiei de redactare se arată că „dincolo de domeniul legii, **în măsura în care Guvernul este abilitat printr-o lege** (*s.n.*), el poate interveni prin hotărâri pentru reglementarea unor relații sociale. Această competență a Guvernului este exercitată sub controlul Parlamentului, care este liber să înlocuiască hotărârile Guvernului printr-o lege, să le abroge sau chiar să le modifice"[3].

18 În realitate, puterea de reglementare a Guvernului îi este atribuită acestuia de către Constituție, nu de către Parlament. Ceea ce depinde de voința politică a Parlamentului este doar abilitarea prin lege a Guvernului să adopte ordonanțe, ca acte cu putere de lege ordinară.

---

[1] A se vedea Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 453.

[2] Ibidem.

[3] Ibidem.

În teza a VII-a din același prim capitol al Titlului III al Constituției, s-a reținut instituția juridică a delegării legislative, în temeiul căreia Parlamentul avea dreptul să transmită Guvernului competența de a emite acte normative cu putere de lege (ordonanțe), ceea ce făcea din Guvern un titular al dreptului de a reglementa în domenii rezervate legii, dar sub controlul Parlamentului. 19

Tezele au reținut posibilitatea ca executivul să reglementeze temporar, printr-o ordonanță, și materii din domeniul rezervat legii, dar cu condiția ca Parlamentul să emită o lege de abilitare în acest sens, adoptată cu majoritatea de două treimi în fiecare Cameră[1]). 20

Parlamentul României adoptă trei categorii de legi: constituționale, organice și ordinare. Temeiul legal al acestei clasificări este art. 73 din Constituție. Tot Constituția indică domeniul de reglementare al legilor constituționale și al legilor organice. Astfel, art. 73 alin. (2) din Constituție prevede că legile constituționale sunt cele de revizuire a Constituției. Revizuirea este o operațiune procedurală prin care Parlamentul, învestit cu putere constituantă derivată, recurge la modificarea dispozițiilor constituționale prin abrogarea, completarea, introducerea unui text nou, sau prin schimbarea redacțională a unui text al Constituției în vigoare. 21

În privința legilor organice, Legiuitorul constituant nu le-a mai definit ca atare, ci a prevăzut în art. 73 alin. (3) anumite domenii sociale care nu pot fi reglementate decât prin lege organică: 22

a) sistemul electoral; organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente;

b) organizarea, funcționarea și finanțarea partidelor politice;

c) statutul deputaților și al senatorilor, stabilirea indemnizației și a celorlalte drepturi ale acestora;

d) organizarea și desfășurarea referendumului;

e) organizarea Guvernului și a Consiliului Suprem de Apărare a Țării;

f) regimul stării de mobilizare parțială sau totală a forțelor armate și al stării de război;

g) regimul stării de asediu și al stării de urgență;

h) infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora;

i) acordarea amnistiei sau a grațierii colective;

j) statutul funcționarilor publici;

k) contenciosul administrativ;

l) organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi;

m) regimul juridic general al proprietății și al moștenirii;

n) organizarea generală a învățământului;

o) organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală;

p) regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele și protecția socială;

r) statutul minorităților naționale din România;

s) regimul general al cultelor;

t) celelalte domenii pentru care, în Constituție, se prevede adoptarea de legi organice.

---

[1]) A se vedea Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 454.

23 Faptul că o lege este rezervată domeniului legilor organice, datorită sferei relațiilor sociale pe care le reglementează, la care face trimitere art. 73 alin. (3) din Constituție, inclusiv lit. t) a alineatului respectiv, nu conduce la concluzia că toate normele juridice cuprinse într-o lege organică ar avea caracterul acestui tip de lege. Curtea Constituțională a constatat în jurisprudența sa că din motive de politică legislativă este posibil, astfel, ca o lege organică să conțină și dispoziții juridice de natura unei legi ordinare, dar fără ca acestea să capete caracterul de lege ordinară. O soluție contrară ar avea ca rezultat extinderea artificială a domeniilor rezervate legilor organice și, totodată, încălcarea art. 73 alin. (3) lit. t), potrivit căruia numai domeniile prevăzute ca atare în Constituție se reglementează prin lege organică. Modificarea acestor dispoziții poate fi operată printr-o lege ordinară, întrucât dispozițiile în cauză nu reglementează domenii de natura unei legi organice[1)].

24 Domeniile menționate în art. 73 alin. (3) din Constituție nu sunt singurele a căror reglementare normativă se face exclusiv prin lege organică. Chiar Constituția prevede astfel de domenii în alte texte. După cum se poate observa, domeniile vieții sociale în care Parlamentul legiferează prin lege organică sunt deosebit de importante pentru organizarea și desfășurarea vieții sociale. Aceste domenii intră, în principiu, în sfera exclusivă de reglementare normativă a Parlamentului. Guvernul nu ar putea fi abilitat de forul legislativ să adopte norme cu putere de lege în aceste domenii, întrucât astfel s-ar încălca dispozițiile art. 115 alin. (1) din Constituție.

25 Singurul act normativ prin care Guvernul poate reglementa domenii rezervate legii organice este ordonanța de urgență, emisă în condițiile art. 115 alin. (4) din Constituție. După intrarea în vigoare a Constituției din 1991 au fost numeroase situații în care Guvernul a emis ordonanțe de urgență în a căror reglementare normativă au fost cuprinse și domenii care în mod obișnuit făceau obiectul unei legi organice. O asemenea opțiune normativă asumată de Guvern pe fondul lipsei unei dispoziții constituționale care să-i interzică expres o astfel de reglementare rezervată legii organice a dat naștere unor tensiuni politice grave între partidele parlamentare, îndeosebi între majoritate și opoziție.

26 În legătură cu această politică normativă a Guvernului, doctrina de specialitate a fost dezbinată. Unii autori au admis fără rezerve posibilitatea Guvernului de a emite ordonanțe de urgență și în domenii rezervate legilor organice, antrenând și mai mult disputele politice din cadrul dezbaterilor parlamentare. Pentru a se evita asemenea situații, Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003 a prevăzut explicit dreptul Guvernului de a emite ordonanțe de urgență în domeniul legilor organice. În acest caz, este vorba chiar de o abilitare constituțională a Guvernului de a emite norme juridice cu forța juridică a unei legi organice.

27 În celelalte domenii, altele decât cele menționate în alin. (2) și (3) ale art. 73 din Constituție, Parlamentul adoptă legi ordinare.

28 Pentru adoptarea legilor organice, este necesar votul majorității membrilor fiecărei Camere legislative, iar pentru adoptarea legilor ordinare, este suficientă majoritatea deputaților, respectiv a senatorilor prezenți la ședința în care se exprimă votul final asupra legii în cauză.

[1)] A se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 548/2008 (M.Of. nr. 495 din 2 iulie 2008).

§3. Legile de aderare în structurile euroatlantice

Prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României s-a nuanțat clasificarea 29
legilor făcută în art. 73 din Legea fundamentală, în sensul stabilirii unei specii noi de legi ordinare – legile de aderare – a căror adoptare impune cerința întrunirii unei majorități calificate de voturi ale deputaților și senatorilor, identică cu cea necesară pentru revizuirea Constituției. Domeniul de reglementare al acestor legi este precizat în art. 148 din Constituție: aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene, în scopul transferării unor atribuții de suveranitate națională către instituțiile comunitare; aprobarea exercitării în comun cu celelalte state membre ale Uniunii Europene a competențelor prevăzute în aceste tratate; aderarea la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene; aderarea României la Tratatul Atlanticului de Nord. Potrivit art. 148 alin. (1) din Constituție, legile de aderare se adoptă în ședința comună a celor două Camere, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor.

În ciuda majorității de voturi necesare adoptării lor, legile de aderare la structurile 30
euroatlantice nu intră în categoria legilor prevăzute în art. 73 alin. (2) din Constituție. Legile respective constituie o categorie sau specie aparte a legilor ordinare, determinată – apreciem noi – nu de majoritatea de voturi necesare adoptării lor, ci de reglementarea înstrăinării în beneficiul unui factor de extraneitate a exercițiului unor atribute de suveranitate care nu pot aparține decât titularului necontestat al acesteia – poporul. Majoritatea calificată de voturi necesară pentru adoptarea unor astfel de legi se datorează domeniului reglementat de acestea: aspecte ale exercitării principiului suveranității consacrat în Constituție. Pentru a nu lăsa la latitudinea unei majorități parlamentare conjuncturale această delegare de atribute ale suveranității, Constituția a ridicat pragul de adoptare a legilor de aderare la majoritatea de două treimi din numărul parlamentarilor, făcând necesar, astfel, cel puțin acordul unei părți a opoziției pentru adoptarea lor. Prin această soluție legislativă, poporul păstrează în integralitate prerogativele suveranității naționale reglementate în art. (2) alin. (1) din Constituție și continuă să o exercite numai prin organele sale reprezentative și prin referendum.

Structurile componente ale Uniunii Europene și ale Tratatului Nord-Atlantic nu devin 31
– grație art. 148 din Constituție – organe reprezentative noi ale poporului român, ci capătă – cu aprobarea Parlamentului – dreptul de a exercita anumite atribute ale suveranității naționale. Din punct de vedere al procedurii legislative, legile de aderare urmează aceleași faze ale procesului legislativ comune legilor organice și legilor ordinare, cu diferențele speciale că nu pot fi inițiate de parlamentari și cetățeni, și sunt dezbătute și aprobate în plenul reunit al Camerei Deputaților și Senatului.

Art. 74. Inițiativa legislativă

(1) Inițiativa legislativă aparține, după caz, Guvernului, deputaților, senatorilor sau unui număr de cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot. Cetățenii care își manifestă dreptul la inițiativă legislativă trebuie să provină din cel puțin un sfert din județele țării, iar în fiecare din aceste județe, respectiv în municipiul București, trebuie să fie înregistrate cel puțin 5.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative.

(2) Nu pot face obiectul inițiativei legislative a cetățenilor problemele fiscale, cele cu caracter internațional, amnistia și grațierea.

(3) Guvernul își exercită inițiativa legislativă prin transmiterea proiectului de lege către Camera competentă să îl adopte, ca primă Cameră sesizată.

(4) Deputații, senatorii și cetățenii care exercită dreptul la inițiativă legislativă pot prezenta propuneri legislative numai în forma cerută pentru proiectele de legi.

(5) Propunerile legislative se supun dezbaterii mai întâi Camerei competente să le adopte, ca primă Cameră sesizată.

Lucrări de referință: *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Ed. Armand Colin, Paris, 1995, p. 595-596; *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Ed. Monitorul Oficial R.A., București, 1992, p. 170-172; *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, Revizuirea Constituției României. Explicații și comentarii, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 63-67; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 672-676; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 109-115; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 754-757; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 214-216; *I. Vida*, Comentariul art. 74 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 695-711; *A. Varga*, Constituționalitatea procesului legislativ, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 170-179.

Studii de specialitate: *D. Apostol Tofan*, Angajarea răspunderii Guvernului, în Revista de Drept Public nr. 1/2003; *V. Bărbățeanu*, Consecințele pe plan normativ ale deciziilor Curții Constituționale, în Dreptul nr. 7/2016; *I. Deleanu*, Revizuirea Constituției, în Dreptul nr. 12/2003; *C. Ionescu*, Unele reflecții pe marginea art. 74 din Constituția României, republicată, în Revista de Drept Public nr. 2/2010; *Gh. Iancu*, Unele aspecte referitoare la interpretarea Constituției din Jurisprudența Curții Constituționale, în Revista de Drept Public nr. 2/2008; *O. Giredariu*, Unele aspecte teoretice și practice legate de tehnici și proceduri legislative în relația Parlament - Guvern. Încercare de analiză comparativă, în Revista de Drept Public nr. 3/2013.

Corelații legislative: Legea nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni (M.Of. nr. 516 din 8 iunie 2004); Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată (M.Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010); Legea nr. 590/2003 privind tratatele, republicată (M.Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2004).

Comentariu

Sumar

§1. Constituționalitatea procesului legislativ 794
§2. Temeiul constituțional al funcției legislative 795
§3. Titularii dreptului de inițiativă legislativă 797
§4. Dreptul de a depune amendamente 801
§5. Inițiativele legislative cetățenești 802
§6. Condițiile constituționale și regulamentare pentru exercitarea dreptului de inițiativă legislativă 804

§1. Constituționalitatea procesului legislativ

1 În orice stat, activitatea de reglementare a relațiilor sociale prin acte normative se realizează cu respectarea principiilor generale de legiferare și a normelor speciale de tehnică legislativă. O asemenea activitate presupune reguli stricte care privesc, între altele, respectarea ierarhiei actelor normative și a competenței autorităților publice învestite cu dreptul de normare a raporturilor sociale, dreptul de inițiativă legislativă, conținutul și

fundamentarea soluțiilor legislative, a formei de redactare a proiectelor de acte normative și a sistematizării și unificării legislației etc.

O altă cerință fundamentală a activității legislative, în general, și a procesului legislativ propriu-zis, în special, este constituționalitatea acestora, care a apărut odată cu adoptarea constituțiilor scrise. Ca atare, constituționalitatea legiferării nu este o problemă nouă. Noutatea acesteia pentru doctrina de specialitate constă în accentuarea raportului între procesul legislativ și respectarea procedurilor constituționale de adoptare a legilor și a celorlalte acte normative. Constituționalitatea procesului legislativ poate fi analizată pe mai multe planuri, între care: 2

a) respectarea cu strictețe a domeniilor de reglementare prevăzute sau deduse din dispozițiile constituționale;

b) respectarea condițiilor constituționale care privesc inițiativa legiferării și procedura legislativă de examinare, dezbatere și votare a legilor;

c) respectarea competenței funcționale a Camerei Deputaților și a Senatului;

d) respectarea dispozițiilor constituționale care interzic formal legiferarea în anumite domenii (art. 152 din Constituție).

§2. Temeiul constituțional al funcției legislative

Temeiul constituțional al funcției legislative a Parlamentului îl constituie art. 61 alin. (1) din Constituția României: Parlamentul este „unica autoritate legiuitoare a țării". În această calitate, Parlamentul are rolul și funcția de a îmbrăca într-o formă legislativă voința suverană a națiunii. Cum aceasta din urmă nu poate fi examinată sau evaluată în funcție de obiective legislative concrete, este de presupus că Parlamentul este mandatat de alegători în cicluri electorale periodice să legifereze în numele și în beneficiul națiunii, dar și sub controlul acesteia, exercitat cu prilejul alegerilor parlamentare. „Producția" legislativă a Parlamentului reflectă în mod firesc programul de guvernare propus de Guvernul care a obținut victoria în alegeri și a fost acceptat de Parlament prin acordarea votului de încredere. 3

Funcția legislativă se circumscrie exclusiv la adoptarea legilor. În exercitarea funcției sale legislative, Parlamentul colaborează cu autorități ale puterii executive și chiar cu cetățenii în exercitarea funcției respective. Avem în vedere aici inițiativa legislativă, dreptul Guvernului de a prezenta amendamente, dreptul Președintelui României de a cere reexaminarea unei legi și de a sesiza Curtea Constituțională potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, precum și dreptul de promulgare a legilor. 4

Revizuirea în 2003 a Constituției a avut ca rezultat, între altele, apariția în cadrul sistemului de drept a așa-numitelor legi de aderare. Astfel, art. 148 alin. (1) din Constituție prevede că aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene care au ca obiect de reglementare transferarea de către statul român a unor atribuții suverane ale acestuia către instituțiile comunitare, precum și exercitarea împreună cu celelalte state ale Uniunii Europene a competențelor prevăzute în aceste tratate se fac prin lege adoptată de cele două Camere legislative reunite în ședință comună. 5

Întrucât asemenea legi urmează să fie adoptate cu o majoritate calificată de două treimi din numărul deputaților și senatorilor, iar obiectul lor de reglementare nu se regăsește în conținutul art. 73 alin. (3) din Constituție, rezultă că acestea au caracterul unei legi 6

ordinare speciale, al cărui domeniu îl reprezintă integrarea europeană. În această categorie sunt cuprinse, potrivit art. 149 din Constituție, și legile privind aderarea României la Tratatul Atlanticului de Nord.

7 Practic, orice relații sociale pot fi reglementate prin lege dacă există voința politică în acest sens. În ceea ce privește Guvernul, Constituția face o delimitare între legea organică și ordonanță, dar asimilează legii, din punct de vedere al forței sale juridice, ordonanțele. De asemenea, se rezervă un domeniu de reglementare pentru hotărârile Guvernului în art. 108 alin. (2) din Constituție, care prevede că hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor.

8 Curtea Constituțională a statuat că noțiunea de organizare a executării legii din cuprinsul art. 108 alin. (2) al Constituției are un sens mai larg decât cel privind aplicarea legii, și anume prin hotărâri ale Guvernului pot fi dispuse măsuri organizatorice, financiare, instituționale pentru ducerea la îndeplinire a dispozițiilor legii[1)].

9 Din acest punct de vedere, se impune o precizare: întotdeauna Guvernul va ține să reglementeze, în baza legii, relațiile sociale care se formează în domeniul executării legii respective. Nimic nu va împiedica, însă, Parlamentul să reglementeze și aceste relații, votând o lege cu multe detalii legate de executarea ei, îngustând astfel sfera de intervenție a Executivului. Cu toate acestea, există totuși o cutumă respectată atât de Parlament, cât și de Guvern ca anumite materii să fie reglementate prin acte ale Executivului.

10 Există însă domenii ale vieții sociale care pot fi reglementate numai prin lege. Constituția face referire expresă la ele. Astfel, de pildă, impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc prin lege [art. 139 alin. (1)], incompatibilitățile calității de membru al Guvernului – în afara celor prevăzute de Constituție – se stabilesc prin lege organică [art. 105 alin. (2)], responsabilitatea ministerială se reglementează prin lege [art. 109 alin. (3)], înființarea autorităților administrative autonome se poate realiza numai prin lege organică [art. 117 alin. (3)] etc.

11 Atunci când Constituția rezervă domeniului de reglementare a legii o anumită sferă a relațiilor sociale, aceasta înseamnă că relațiile sociale respective pot fi reglementate numai prin lege, indiferent care ar fi caracterul acesteia – lege constituțională, lege organică sau lege ordinară – sau printr-un alt act normativ având forța juridică a unei legi. Ne referim, în acest sens, la ordonanța guvernamentală.

12 De regulă, autoritățile publice învestite cu putere de legiferare și, respectiv, de reglementare (adică Parlamentul și Guvernul) nu își depășesc sfera de competență, respectând reciproc autonomia stabilită prin Constituție sau dedusă din cutumă.

13 În legătură cu domeniul rezervat Parlamentului spre legiferare, trebuie să menționăm că, în principiu, competența forului legislativ este generală. Constituția nu precizează în ce domenii ale vieții sociale Parlamentul ar fi competent să adopte legi. Este adevărat că Guvernul orientează activitatea legislativă a Parlamentului prin programul său legislativ. Cât privește dreptul constituțional al deputaților și senatorilor de a promova propuneri legislative, acesta se exercită la libera alegere a membrilor celor două Camere. Practic, deputații și senatorii pot transmite Camerelor propuneri legislative din cele mai diverse și particulare domenii de activitate, unele dintre acestea frizând ridicolul.

[1)] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 51/2004 (M.Of. nr. 186 din 3 martie 2004).

Nu de puține ori Parlamentul a fost sesizat de către deputați și senatori cu propuneri legislative care au depășit prin conținutul lor domeniul rezervat prin cutumă legii, interferându-se cu puterea de reglementare a Guvernului, cu cea regulamentară a Camerelor, și chiar cu cea a consiliilor locale. Menționăm aici, cu titlu de exemplu: Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordinului nr. 14/2007 al secretarului de stat al Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Copilului pentru aprobarea Standardelor minime obligatorii privind Serviciul pentru dezvoltarea deprinderilor de viață independentă și a ghidului metodologic de implantare a acestor standarde (Pl-x nr. 83/2009); Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordinului nr. 236/2008 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Contractului-cadru privind condițiile acordării asistenței medicale în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate (Pl-x nr. 92/2009); Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Anexei Hotărârii de Guvern nr. 1550/2004 privind efectuarea operațiunilor de evaluare în vederea recalculării pensiilor din sistemul public, stabilite în fostul sistem al asigurărilor sociale de stat potrivit legislației anterioare datei de 1 aprilie 2001, în conformitate cu principiile Legii nr. 19/2000 (Pl-x nr. 622/2008); Propunerea legislativă privind plantarea de pomi fructiferi pe marginea drumurilor naționale, județene și comunale (Pl-x nr. 651/2005); Propunerea legislativă privind achiziționarea unor bărci cu motor în localitățile care au avut de suferit în urma inundațiilor (Pl-x nr. 678/2005). 14

Ilară și neconstituțională este și propunerea legislativă inițiată de un grup de senatori din grupul parlamentar al PDL din Senat, privind modificarea prin lege a Hotărârii Senatului nr. 28/2005 privind Regulamentul Senatului[1], cu modificările și completările ulterioare. 15

Astfel de excese legislative își au cauza în necunoașterea de către unii membri ai Parlamentului a rolului constituțional al forului legislativ și, din păcate, rămân nesancționabile până la votul negativ din plenul Camerelor legislative.

Cât privește interferența puterii legislative cu puterea executivă, în practica legislativă s-au întâlnit situații când Parlamentul a hotărât printr-o lege că, într-un anumit termen, Guvernul este obligat să prezinte forului legislativ spre dezbatere și adoptare un proiect de lege pentru reglementarea unui anumit domeniu de activitate. În legătură cu obligarea de către Parlament a Guvernului de a elabora și supune forului legislativ spre adoptare un proiect de lege, s-a susținut că o asemenea obligare ar fi neconstituțională, întrucât ar încălca libertatea de exercitare de către Guvern a dreptului său de inițiativă legislativă prevăzut în art. 74 din Constituție. Curtea Constituțională a respins această obiecție, precizând că printr-un asemenea demers Parlamentul a instituit doar o obligație a Guvernului și nu a prefigurat conținutul viitorului proiect de lege[2]. 16

§3. Titularii dreptului de inițiativă legislativă

În orice sistem constituțional, dreptul de inițiativă legislativă în declanșarea unei anumite proceduri trebuie să aibă nu numai un temei legal, ci și legitimitate. Prima teză a art. 74 alin. (1) surprinde temeiul constituțional al prerogativelor subiectelor de inițiativă legislativă: Guvernul, deputații, senatorii, cetățenii români, în condițiile stipulate chiar de textul respectiv. 17

[1] M.Of. nr. 948 din 25 octombrie 2005.

[2] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 6/1992 (M.Of. nr. 48 din 4 martie 1993).

18 Constituția și regulamentele parlamentare tratează în mod diferit dreptul de inițiativă legislativă și dreptul parlamentarilor și al Guvernului de a depune amendamente la inițiativele legislative examinate în cele două Camere. Astfel, Constituția prevede în art. 74 alin. (1) că inițiativa legislativă aparține, după caz, Guvernului, deputaților și senatorilor, precum și unui număr reprezentativ de cetățeni. Se poate observa că textul cuprins în art. 74 alin. (1) din Constituție este limitativ, în sensul că subiectele de sezină legislativă sunt strict limitate.

19 Explicația acestei limitări este cât se poate de simplă. Dreptul deputaților și al senatorilor de a depune propuneri legislative la Parlament exprimă calitatea lor de exponenți ai puterii suverane a poporului. Dreptul deputaților și senatorilor de a iniția propuneri legislative se legitimează prin votul acordat de alegători. În această calitate, deputații și senatorii devin reprezentanți ai întregului popor și se află în serviciul acestuia, având misiunea de a-i transforma voința și interesele în legi. Proiectele de lege, precum și propunerile legislative poartă, însă, amprenta politică a celor care le-au inițiat. Este rolul Parlamentului să forjeze aceste inițiative și să le apropie cât mai mult de cerințele și aspirațiile reale ale cetățenilor, iar acest lucru se poate înfăptui numai prin dezbaterea lor în comisii și în plen.

20 Deputații și senatorii pot prezenta propuneri legislative. Între proiectele de lege și propunerile legislative nu există nicio deosebire din punct de vedere al conținutului, formularea diferită folosită având scopul doar să desemneze inițiatorul. Propunerile trebuie însoțite de o expunere de motive și redactate în forma cerută pentru proiectele de legi. Propunerile legislative formulate de deputați, care implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, trebuie să se fundamenteze pe informarea cerută în mod obligatoriu de inițiatori Guvernului, potrivit art. 111 alin. (1) din Constituție. Deputații și senatorii nu pot iniția propuneri legislative privind ratificarea tratatelor sau a altor acorduri internaționale.

21 Cât privește legitimitatea inițiativei legislative a Guvernului, aceasta se fundamentează pe cerința transpunerii în acte normative a obiectivelor cuprinse în programul de guvernare acceptat de Parlament. În exercițiul dreptului de inițiativă legislativă, Guvernul înaintează Camerelor, potrivit competențelor lor funcționale, proiecte de legi elaborate de ministere și de alte autorități ale administrației publice și însușite de acesta, prin intermediul cărora intenționează să-și realizeze obiective cuprinse în programul său de guvernare, cu sprijinul majorității parlamentare care îl susține. Autoritățile publice inițiatoare ale proiectelor de lege, care urmează a fi supuse însușirii de către Guvern, au obligația să respecte regulile procedurale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale, prevăzute de Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată[1]. De asemenea, autoritățile publice inițiatoare sunt obligate să supună proiectele de lege din domeniul economico-social, înainte de a le prezenta Guvernului, comisiilor de dialog social constituite chiar în cadrul acestora. În felul acesta, se asigură o consultare preliminară a autorităților publice respective (ministere, prefecturi) cu partenerii sociali.

22 Potrivit art. 114 din Constituție, Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, reunite în ședință comună, asupra unui proiect de lege. Dacă parlamentarii nu formulează o moțiune de cenzură în legătură cu proiectul respectiv, în condițiile precizate în textul constituțional menționat, ori dacă moțiunea de cenzură depusă

[1] M.Of. nr. 749 din 3 decembrie 2013.

nu a fost votată de majoritatea deputaților și senatorilor, proiectul de lege se consideră adoptat. Proiectul de lege depus de Guvern în condițiile art. 114 din Constituție nu este, însă, o inițiativă legislativă în sensul art. 74 din Constituție.

Nu dețin dreptul de inițiativă legislativă nici grupurile parlamentare, ca structuri 23
politico-organizatorice ale Camerelor legislative, nici birourile permanente, nici comisiile permanente. Nici măcar comisiile speciale constituite potrivit art. 72 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaților și, respectiv, art. 77 alin. (1) din Regulamentul Senatului pentru elaborarea unor propuneri legislative nu au drept de inițiativă legislativă în nume propriu, în acest caz, inițiatori fiind membrii comisiilor speciale respective, în condițiile prevăzute în art. 74 alin. (1) din Constituție.

În continuarea dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 74 alin. (1) din Legea 24
fundamentală, regulamentele parlamentare ale celor două Camere au prevederi foarte asemănătoare referitoare la limitarea numărului subiectelor de inițiativă legislativă [art. 92 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 88 alin. (1) din Regulamentul Senatului], dar reglementează, în plus, dreptul de a depune amendamente.

La categoriile de subiecte de sezină legislativă prevăzute în art. 74 alin. (1) din 25
Constituție îl adăugăm pe Președintele României, dar numai în privința inițierii proiectului de lege privind revizuirea Constituției. Șeful statului nu poate avea un drept general de inițiativă legislativă, întrucât componenta prezidențială a regimului politic instituit de Constituție îi interzice implicit să aibă un rol activ în declanșarea procesului legislativ. Președintelui îi este recunoscut de către art. 92 alin. (2) din Constituție dreptul de a emite decrete, prin care hotărăște mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate. Decretul, care are caracter normativ, urmează să fie emis numai cu aprobarea prealabilă a Parlamentului. Aprobarea nu presupune o procedură de natură legislativă, fiind vorba în realitate de un control parlamentar exercitat de Parlament printr-o hotărâre asupra unui act administrativ emis de șeful statului. Numai în cazuri excepționale, decretul Președintelui României se supune ulterior aprobării Parlamentului. În mod similar, Parlamentul încuviințează măsurile luate de Președinte prin decret, pentru instituirea stării de asediu sau a stării de urgență în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale. Și în acest caz, decretul șefului statului va avea caracter normativ.

Desigur, Președintele are la dispoziție alte modalități informale, dar eficace, prin 26
care poate să-și exprime indirect intenția de a legifera. Acestea țin de capacitatea sa de a convinge Guvernul să inițieze un anumit proiect de lege care să reflecte voința de legiferare a șefului statului. De asemenea, Președintele României poate „convinge" un grup de parlamentari să elaboreze o anumită propunere legislativă. Această posibilitate a șefului statului ține de voința și capacitatea sa de a-și personaliza puterile, fără a încălca, însă, Constituția. Un exemplu, în acest sens, este solicitarea adresată de președintele Traian Băsescu Guvernului, în cadrul Mesajului adresat Parlamentului pe probleme actuale de politică externă, la 14 aprilie 2009, de a adopta în regim de urgență modificarea Legii cetățeniei nr. 21/1991, republicată[1]. Guvernul s-a conformat cu rapiditate acestei solicitări și a adoptat O.U.G. nr. 36/2009 pentru modificarea și completarea legii respective.

Cât privește dreptul de inițiativă legislativă conferit Guvernului, acesta se întemeiază 27
pe rolul Guvernului ca autoritate responsabilă pentru gestionarea treburilor publice, dar

[1] M.Of. nr. 576 din 13 august 2010.

și pe legitimitatea acestuia conferită prin votul de încredere acordat de Parlament. Pentru a-și realiza programul de guvernare, Guvernul apelează la cel mai ferm și mai potrivit instrument: legea. Astfel, Guvernul este cel mai îndreptățit să transmită Parlamentului proiecte de legi. Guvernul deține exclusivitate în materie bugetară, fiind îndreptățit, în acest sens, de art. 138 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia, numai acesta are dreptul de a elabora și transmite anual Parlamentului spre adoptare proiectul bugetului de stat și pe cel al asigurărilor sociale de stat.

28 Nu trebuie ignorat faptul că societatea civilă, în general, și componente particulare ale acesteia, în special, sunt direct interesate în politica legislativă a Guvernului și în procesul legislativ desfășurat în Parlament. Astfel, organizații ale societății civile se adresează în mod frecvent Guvernului și Parlamentului cerându-le să promoveze un anumit proiect de lege sau, dimpotrivă, să modifice, chiar să abroge un act normativ. Aceste demersuri se încadrează perfect în sistemul democratic de funcționare a societății. În practica parlamentară nu puține sunt situațiile în care organizații neguvernamentale întocmesc propuneri legislative, unele în domenii de importanță fundamentală, cum ar fi legislația electorală, care sunt preluate de parlamentari și introduse prin proceduri parlamentare regulamentare pe traseul legislativ constituțional.

29 Alteori, asemenea demersuri nu urmăresc altceva decât prezervarea unor interese profesionale de grup. Un exemplu în acest sens este apelul adresat de către Uniunea Națională a Judecătorilor din România, la 15 aprilie 2009, privind suspendarea procesului de elaborare de către Guvern a unui proiect de lege privind instituirea unui sistem unic de salarizare.

30 Dreptul de inițiativă care aparține deputaților și senatorilor are ca temei calitatea acestora de reprezentanți direcți ai corpului electoral. În această calitate, deputații și senatorii, fiind în serviciul poporului, au dreptul să pună în dezbaterea forului legislativ, din proprie inițiativă, propuneri legislative, să-și însușească de la alegători sau de la organizații sociale diverse inițiative de reglementare normativă a relațiilor sociale. În principiu, membrii celor două Camere legislative au o libertate deplină în stabilirea conținutului inițiativei legislative, fiind obligați doar să respecte domeniul legii și normele în materie de tehnică legislativă.

31 Aceeași libertate funcționează și în ceea ce privește amendamentele pe care deputații și senatorii ar intenționa să le depună pe marginea unui alt proiect legislativ. Într-un singur caz, dreptul de inițiativă legislativă al parlamentarilor – deputați și senatori – a fost limitat *ab initio*, în sensul că propunerile legislative (amendamentele) ale acestora făcute la propunerea de revizuire a Constituției în 2003 au fost respinse dacă nu s-au referit la domeniile și obiectivele de revizuire stabilite anterior prin acordul politic al partidelor parlamentare. O asemenea îngrădire excede dispozițiilor și spiritului Constituției și chiar raționalității oricărui act de revizuire a unui text constituțional. În fond, opera de revizuire a Constituției implică un efort integral de examinare a adaptabilității acesteia la dinamica vieții sociale, din care ar trebui excluse negocierile conjuncturale ale partidelor politice.

32 Prin derogare de la art. 74 alin. (1) din Constituție, care precizează subiecții de inițiativă legislativă, regulamentele parlamentare prevăd că fiecare Cameră își poate constitui comisii speciale pentru elaborarea unor propuneri legislative. Se înțelege că, în astfel de situații, nu comisiile speciale vor fi titulare ale dreptului de inițiativă legislativă, ci membrii acestora.

La rândul lor, cetățenii au un legitim drept de inițiativă legislativă, ca o manifestare 33
directă a puterii lor suverane și ca expresie a democrației semidirecte.

§4. Dreptul de a depune amendamente

Dreptul de amendament aparținând parlamentarilor și Guvernului este stipulat în regula- 34
mentele Camerelor în mai multe texte cuprinse în secțiunile referitoare la comisiile permanente și la procedura legislativă propriu-zisă. Regulamentul Camerei Deputaților prevede, în acest sens, în art. 65 alin. (4) că deputații care nu fac parte din comisia permanentă sesizată în fond cu o inițiativă legislativă vor putea depune amendamente pe marginea acesteia într-un anumit termen. Același regulament recunoaște dreptul de a prezenta amendamente, deputaților, grupurilor parlamentare și Guvernului [art. 99 alin. (1)].

Regulamentele parlamentare prevăd și ipoteza convertirii procedurale a unor proiecte 35
de lege sau propuneri legislative în amendamente. Astfel, art. 68 din Regulamentul Camerei Deputaților stabilește că, în cazul în care o comisie permanentă este sesizată cu mai multe inițiative legislative care au același obiect de reglementare, prima inițiativă înregistrată va fi reținută ca proiect de bază, celelalte urmând să fie respinse, iar prevederile cuprinse în acestea să fie considerate ca amendamente la proiectul propus spre aprobare. Un text similar conține și art. 72 alin. (4) din Regulamentul Senatului.

În literatura de specialitate s-a emis opinia discutabilă potrivit căreia susținerea consti- 36
tuțională a dreptului parlamentarilor de a prezenta amendamente și subamendamente derivă din prevederile art. 74 și ale art. 75 din Constituție[1].

În realitate, art. 74 din Constituție se referă doar la inițiativa legislativă prezentată sub 37
forma unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative. Dacă suportul constituțional al inițiativelor legislative îl reprezintă Constituția, dreptul de a prezenta amendamente este recunoscut doar de regulamentele parlamentare, acte normative cu o forță juridică inferioară Constituției și legilor. În doctrina constituțională s-a mai susținut că amendamentele depuse de parlamentari reprezintă un corolar al dreptului de inițiativă legislativă[2] sau un substitut al dreptului de inițiativă legislativă[3].

Aprecierea este corectă, dacă o raportăm la sistemul constituțional francez – luat, de 38
altfel, ca reper pentru o asemenea susținere – în care membrii Parlamentului și Guvernul au, potrivit art. 44 din Constituție, dreptul formal de a aduce amendamente. De asemenea, art. 40 și 41 din Constituția Franței fac referiri exprese la amendamentele ce pot fi formulate de senatori și deputați.

Regulamentul Senatului conține în art. 91 alin. (1) lit. d) un text general referitor 39
la termenul de depunere a amendamentelor de către senatori, iar în art. 110 alin. (1) se menționează că în cadrul procedurii de urgență se pot prezenta în scris amendamente motivate de către senatori, grupuri parlamentare, comisii permanente și Guvern.

---

[1] A se vedea *I. Vida*, comentariu la art. 74 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 709.

[2] *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 673.

[3] Idem, p. 679.

40 Din cele relatate rezultă cel puțin două concluzii:

a) natura juridică a dreptului deputaților și senatorilor de a prezenta amendamente la proiectele de lege și propunerile legislative transmise spre dezbatere și adoptare Camerei Deputaților și Senatului este diferită de cea a dreptului de inițiativă legislativă. Dacă dreptul de inițiativă legislativă își are sursa în Constituție, dreptul de a depune amendamente provine dintr-o voință regulamentară a Camerei sau, după caz, a Senatului;

b) competența legislativă a deputaților și senatorilor, recunoscută de art. 74 alin. (1) din Constituție, este generală. Propunerile legislative pot avea, teoretic, orice conținut. În schimb, amendamentele sunt constrânse să se limiteze strict la conținutul inițiativei legislative la care se referă. Mai mult chiar, Adunările legislative au dreptul să limiteze regimul amendamentelor, astfel cum s-a întâmplat la proiectul legii pentru revizuirea Constituției în 2003, când toate amendamentele depuse de deputați și senatori în afara „temelor revizuirii" au fost automat respinse[1)].

41 Cu privire la conținutul efectiv al amendamentului, este de presupus că acesta trebuie să aibă o legătură strictă cu reglementarea cuprinsă în proiectul sau în propunerea legislativă examinată în comisia permanentă sesizată în fond. Numai cu această condiție, amendamentul ar putea fi acceptat spre examinare de către membrii comisiei. Cu alte cuvinte, amendamentul propus trebuie să se refere la aspectele juridice necesare contextului reglementării. Ca atare, ar trebui recunoscute limite formale de exercitare a dreptului de amendament pentru a se evita introducerea într-un proiect de lege sau într-o propunere legislativă a unor texte ce exced intenției de reglementare legislativă a inițiatorului. Spunem aceasta, întrucât în practica legislativă sunt numeroase cazurile când la comisia permanentă sesizată în fond sunt acceptate amendamente care nu au legătură cu proiectul de lege examinat, rezultând reglementări complexe, nu numai din punct de vedere al tehnicii legislative.

42 În privința amendamentelor, mai trebuie precizat că regulamentele parlamentare stipulează anumite condiții de formă și termene în care acestea pot fi formulate. Astfel, de pildă, art. 99 alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților prevede că amendamentele formulate de deputați se depun în scris, motivat și sub semnătura inițiatorului la comisia sesizată în fond, cu precizarea, dacă este cazul, a grupului parlamentar din care deputatul face parte. Același regulament prevede în art. 99 alin. (4) că amendamentele Guvernului se depun numai sub semnătura unui membru al Guvernului la Biroul permanent, care le va transmite comisiei sesizate în fond cu inițiativa legislativă la care se referă amendamentele respective. O procedură identică este prevăzută și în Regulamentul Senatului. Există alte numeroase dispoziții regulamentare care se referă la depunerea și examinarea amendamentelor în comisiile permanente și în plenul Camerelor legislative.

§5. Inițiativele legislative cetățenești

43 Cetățenii care își manifestă dreptul de inițiativă legislativă trebuie să provină din cel puțin un sfert din județele țării, iar în fiecare dintre acestea sau în municipiul București trebuie să fie înregistrate cel puțin 5.000 de semnături în sprijinul inițiativei populare. În

[1)] A se vedea, în acest sens, *I. Deleanu*, Revizuirea Constituției. Temele revizuirii, în Revista de Drept Public nr. 2/2003.

cazul în care inițiativa cetățenească vizează revizuirea Constituției, propunerea legislativă trebuie făcută de cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot, care să provină din cel puțin jumătate din județele țării, iar în fiecare dintre acestea sau în municipiul București propunerea respectivă să fie susținută de cel puțin 20.000 de semnături.

Cerința întrunirii unui anumit număr de cetățeni care susțin propunerea legislativă obișnuită, precum și cea pentru revizuirea Constituției are în vedere asigurarea unui grad rezonabil de reprezentativitate a propunerii respective, ceea ce va conferi legitimitate actului normativ care exprimă voința populară. 44

Propunerile legislative cetățenești pot să acopere, după caz, oricare dintre cele trei domenii de reglementare legislativă a Parlamentului la care se face referire în art. 73 din Constituție. 45

Constituția interzice expres în art. 74 alin. (2) ca inițiativele legislative promovate de cetățeni să aibă ca obiect problemele fiscale, cele cu caracter internațional, amnistia și grațierea. Temeiul acestei interdicții este limpede: reglementarea celor trei domenii reprezintă atribuții exclusive ale statului, care nu pot fi „concesionate" niciunui alt subiect de drept, nici măcar cetățenilor. La baza interdicției constituționale stipulate în art. 74 alin. (2) din Constituție nu se află limitarea suveranității populare, ci caracterul extrem de specializat și efectele multiple ale reglementării legislative a celor trei domenii de specialitate. Politica bugetară, cea internațională și cea de sancționare penală interesează în mod special statul, acesta fiind capabil să asigure o unitate de concepție privind aceste domenii, în acord deplin cu interesele generale ale națiunii. 46

Inițiativa legislativă cetățenească recunoscută de art. 74 alin. (1) și art. 150 din Constituție nu reprezintă în sine un drept cetățenesc, ci o formă de exprimare a suveranității naționale. Art. 2 alin. (1) din Constituție proclamă titularul suveranității naționale și cele două modalități de exercitare a acesteia, și anume pe cale reprezentativă și în mod direct, prin referendum. În sensul normativ al art. 2 din Constituție, a exercita suveranitatea înseamnă dreptul Parlamentului de a legifera, precum și dreptul corpului electoral de a fi consultat direct și de a-și exprima voința suverană cu privire la revizuirea Constituției, demiterea Președintelui României sau cu privire la probleme de interes național. 47

Constituția recunoaște, totodată, dreptul cetățenilor de a înainta Parlamentului propuneri legislative, în considerarea calității acestora de titulari ai suveranității naționale. Exercitând dreptul de inițiativă legislativă, cetățenii nu se comportă însă ca un „grup", în accepțiunea art. 2 alin. (2) din Constituție. Legea fundamentală recunoaște exclusiv două modalități constituționale de exercitare a suveranității: prin reprezentanți aleși și prin referendum. Totodată, Constituția interzice exercitarea suveranității în nume propriu. 48

Potrivit Legii nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, republicată[1], cu modificările și completările ulterioare, propunerea respectivă este întocmită de un comitet de inițiativă potrivit normelor de tehnică legislativă și va fi însoțită de o expunere de motive. Propunerea legislativă, avizată în prealabil de Consiliul Legislativ, se publică în Monitorul Oficial al României. Din comitetul de inițiativă nu pot face parte parlamentari, precum și alte persoane alese în funcție prin vot universal, membrii Guvernului, persoanele numite în funcție de primul-ministru sau care nu pot face parte, potrivit legii, din partidele politice. 49

[1] M.Of. nr. 516 din 8 iunie 2004.

§6. Condițiile constituționale și regulamentare pentru exercitarea dreptului de inițiativă legislativă

50 Atât proiectele de lege, cât și propunerile legislative depuse din inițiativă parlamentară sau cetățenească se transmit Camerei competente să le adopte în calitate de primă Cameră sesizată, conform art. 75 din Constituție. Cât privește proiectele de lege care au caracter bugetar, acestea se transmit concomitent celor două Camere. Primind o inițiativă legislativă, Biroul permanent al Camerei Deputaților sau, după caz, al Senatului poate invoca necompetența Camerei respective de a examina proiectul de lege sau propunerea legislativă în calitate de primă Cameră sesizată.

51 Regulamentul Senatului prevede, în acest sens, în art. 91 alin. (1) lit. b) că Biroul permanent poate dispune transmiterea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative Camerei Deputaților în cazul în care comisia permanentă sesizată în fond apreciază că Senatul nu este competent să dezbată inițiativa legislativă, ca primă Cameră sesizată. Biroul permanent ia decizia respectivă și în funcție de avizul Comisiei juridice, de numiri, disciplină, imunități și validări, care este obligatoriu.

52 De asemenea, este posibil ca propunerile legislative depuse de parlamentari să nu respecte cerințele stabilite prin Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată[1]. În astfel de situații, potrivit cutumei parlamentare, Biroul permanent al Camerei respective, astfel sesizat, dispune proceduri preparatorii în vederea obținerii punctelor de vedere și a avizelor necesare, astfel încât propunerile respective să poată fi introduse în procesul legislativ regulamentar.

53 Proiectele de legi și propunerile legislative se supun dezbaterii Parlamentului însoțite de avizul Consiliului Legislativ. Avizul trebuie dat în termenul stabilit de Biroul permanent sau de comisia permanentă a Camerei care l-a solicitat. Desfășurarea procedurii nu poate fi împiedicată de lipsa avizului. Avizul este consultativ și are ca obiect: concordanța reglementării legii cu dispozițiile constituționale, precum și cu natura legii; înlăturarea contradicțiilor sau a necorelărilor dintre prevederile proiectului de lege sau ale propunerii legislative și asigurarea caracterului complet al acestora, inclusiv respectarea normelor de tehnică legislativă, prezentarea implicațiilor noii reglementări asupra legislației în vigoare prin identificarea dispozițiilor legale care, având aceleași obiect de reglementare, urmează să fie abrogate, modificate sau unificate, precum și prin evitarea reglementării unor aspecte identice prin acte normative diferite.

54 În funcție de obiectul de reglementare al inițiativei legislative, emitentul acesteia este obligat prin lege să ceară și avizul altor autorități publice, cum ar fi, de pildă, Consiliul Suprem de Apărare al Țării, Consiliul Economic și Social sau Consiliul Superior al Magistraturii. Facem precizarea că solicitarea avizului Consiliului Legislativ este o obligație constituțională prevăzută în art. 79 din Constituție, iar nerespectarea acesteia atrage după sine neconstituționalitatea legii astfel dezbătute și votate. Cât privește avizele autorităților publice menționate, solicitarea acestora este doar o obligație legală, a cărei nerespectare nu afectează constituționalitatea legii.

55 Potrivit art. 15 din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, propunerile legislative trebuie să fie însoțite de o fișă financiară privind implicațiile bugetare ale acesteia. În cazul în care

[1] M.Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010.

propunerile legislative cuprind dispoziții care implică modificări bugetare, ele trebuie să fie însoțite de informarea transmisă de Guvern, prin care acesta își exprimă poziția față de prevederile respective. Solicitarea informării din partea Guvernului este o obligație constituțională care decurge din art. 111 din Constituție și are rolul de a investiga – înainte de adoptarea propunerii legislative – sursele financiare pentru aplicarea legii respective sau, după caz, dacă acceptă să se formeze o nouă sursă de venit la buget (fie de stat, fie la cel al asigurărilor sociale de stat).

De asemenea, în privința propunerilor legislative este necesar ca președintele Camerei 56
sesizate cu o astfel de inițiativă să solicite Guvernului un punct de vedere cu privire la conținutul acesteia. Regulamentul Camerei Deputaților prevede în art. 92 alin. (3) că punctul de vedere ce va fi transmis de Guvern poate să conțină și amendamente. Trebuie precizat că atât avizele de specialitate, cât și informarea și punctul de vedere ale Guvernului au caracter consultativ pentru comisia ce urmează a fi sesizată în fond.

În cazul propunerilor legislative inițiate de cetățeni, președintele Camerei va solicita 57
Curții Constituționale verificarea îndeplinirii condițiilor constituționale pentru exercitarea inițiativei legislative, înainte de distribuirea acestora la deputați sau, după caz, senatori și sesizarea în fond a comisiilor permanente competente. Curtea Constituțională se poate sesiza din oficiu asupra verificării condițiilor formale și materiale pe care trebuie să le îndeplinească propunerea legislativă cetățenească.

În ceea ce privește legile constituționale, acestea pot fi inițiate, în concordanță cu 58
art. 150 din Constituție, de Președintele României, la propunerea Guvernului, de cel puțin o pătrime din numărul deputaților sau al senatorilor, precum și de cel puțin 500.000 cetățeni cu drept de vot, provenind din cel puțin jumătate din județele țării, în fiecare dintre ele sau în municipiul București trebuind să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături în sprijinul inițiativei de revizuire a Constituției.

Inițiativele legislative se înregistrează la Biroul permanent în ordinea în care au fost 59
transmise Camerei competente. Biroul permanent stabilește caracterul legii și fixează data la care expiră termenul constituțional prevăzut în art. 75 alin. (2) din Constituție. În cazul în care se cere procedura de urgență, aceasta este supusă aprobării.

Toate proiectele și propunerile se înregistrează în ordinea prezentării lor și sunt aduse 60
la cunoștința Camerei, prin președintele acesteia, prin anunțarea titlului, a inițiatorului și a comisiilor sesizate pentru examinarea în fond și pentru avizare, precum și a termenului de depunere a raportului. Ele se imprimă și se distribuie deputaților, respectiv senatorilor de îndată.

Oricare ar fi forma inițiativei legislative, Camera astfel sesizată este îndreptățită să 61
declanșeze procedura de examinare a inițiativelor respective de către comisiile permanente competente și, pe baza raportului prezentat de acestea, să le supună dezbaterii în plen și votării. Procedura legislativă se va finaliza cu publicarea legii în Monitorul Oficial al României, Partea I. Prin publicare, procesul legislativ ia sfârșit. De aceea, în cazul în care legea se transmite Camerelor în vederea reexaminării acestora, la cererea Președintelui României sau ca urmare a deciziei Curții Constituționale, potrivit art. 147 alin. (2) din Constituție, nu poate fi vorba de sesizarea Camerelor.

Întrucât dreptul de inițiativă legislativă presupune exprimarea voinței individuale 62
a deputaților și senatorilor, precum și cea a Guvernului ori a cetățenilor, este firesc ca aceștia să se poată răzgândi și să solicite retragerea proiectului sau, după caz, a propunerii

legislative. Regulamentele parlamentare permit ca inițiatorul proiectului sau al propunerii legislative să și-l retragă. La Camera Deputaților retragerea este permisă până la aprobarea ordinii de zi pe care a fost înscris. La Senat, retragerea proiectului de lege sau a propunerii legislative este posibilă până la începerea dezbaterii generale, dar numai cu aprobarea plenului. La Camera Deputaților aprobarea cererii de retragere este de competența comitetului liderilor grupurilor parlamentare, iar la Senat, plenul acestuia este cel care aprobă retragerea.

63 În măsura în care inițiativa legislativă este condiționată de împlinirea unor cerințe prealabile, acestea sunt verificate cu prilejul prezentării și examinării acesteia de către Biroul permanent.

64 Prin revizuirea Constituției în 2003 s-a instituit o competență legislativă diferențiată pentru cele două Camere. Astfel, fiecare dintre acestea are rolul de Cameră de reflecție sau primă Cameră sesizată pentru anumite categorii de inițiative legislative și de Cameră de decizie pentru altele. Subiecții de inițiativă legislativă prevăzuți în art. 74 alin. (1) din Constituție vor supune proiectele de lege, respectiv propunerile legislative, Camerei competente să le adopte, ca primă Cameră sesizată.

65 O problemă conexă apare în cazul în care o Cameră a adoptat un proiect de lege sau o propunere legislativă, dar autorul acesteia dorește să o retragă. Se consideră că din moment ce o inițiativă legislativă a fost însușită de una dintre Camere și transmisă celeilalte, în vederea dezbaterii și adoptării, procesul legislativ nu mai poate fi întrerupt la solicitarea autorului acesteia. Este adevărat că art. 96 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaților prevede că inițiatorul proiectului sau al propunerii legislative poate să-și retragă proiectul sau propunerea până la aprobarea ordinii de zi pe care a fost înscris, cu aprobarea plenului, dar această prevedere regulamentară privește exclusiv situațiile în care Camera Deputaților este prima Cameră sesizată. Această concluzie este dedusă logic din economia textului art. 69 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaților care se referă la primele faze ale procesului legislativ la Camera respectivă, ca primă Cameră sesizată.

66 Regulamentul Senatului a rezolvat expres această situație, prevăzând în art. 94 alin. (2) că în cazul în care proiectul sau propunerea legislativă a fost adoptată de Camera Deputaților, retragerea nu mai poate fi făcută din momentul sesizării Senatului. Un proiect de lege are apartenența autorului său, atâta vreme cât Camera care îl dezbate nu s-a exprimat printr-un vot final asupra conținutului acestuia. După această fază procedurală, proiectul devenit lege este o creație a Camerei, exprimând voința normativă a acesteia, asupra căreia autorul său inițial nu mai are niciun „drept".

Art. 75. Sesizarea Camerelor

(1) Se supun spre dezbatere și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, proiectele de legi și propunerile legislative pentru ratificarea tratatelor sau a altor acorduri internaționale și a măsurilor legislative ce rezultă din aplicarea acestor tratate sau acorduri, precum și proiectele legilor organice prevăzute la articolul 31 alineatul (5), articolul 40 alineatul (3), articolul 55 alineatul (2), articolul 58 alineatul (3), articolul 73 alineatul (3) literele e), k), l), n), o), articolul 79 alineatul (2), articolul 102 alineatul (3), articolul 105 alineatul (2), articolul 117 alineatul (3), articolul 118 alineatele (2) și (3), articolul 120 alineatul (2), articolul 126 alineatele (4) și (5) și articolul 142 alineatul (5). Celelalte proiecte de legi sau propuneri legislative se supun dezbaterii și adoptării, ca primă Cameră sesizată, Senatului.

(2) Prima Cameră sesizată se pronunță în termen de 45 de zile. Pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită termenul este de 60 de zile. În cazul depășirii acestor termene se consideră că proiectele de legi sau propunerile legislative au fost adoptate.

(3) După adoptare sau respingere de către prima Cameră sesizată, proiectul sau propunerea legislativă se trimite celeilalte Camere care va decide definitiv.

(4) În cazul în care prima Cameră sesizată adoptă o prevedere care, potrivit alineatului (1), intră în competența sa decizională, prevederea este definitiv adoptată dacă și cea de-a doua Cameră este de acord. În caz contrar, numai pentru prevederea respectivă, legea se întoarce la prima Cameră sesizată, care va decide definitiv în procedură de urgență.

(5) Dispozițiile alineatului (4) referitoare la întoarcerea legii se aplică în mod corespunzător și în cazul în care Camera decizională adoptă o prevedere pentru care competența decizională aparține primei Camere.

Lucrări de referință: *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Ed. Monitorul Oficial R.A., București, 1992, p. 174-176; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 134-136; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 676-677; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 216-223; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005, p. 159-165; *I. Vida*, Comentariul art. 75 din Constituție în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 711-716; *A. Varga*, Constituționalitatea procesului legislativ, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 191-198.

Studii de specialitate: *I. Brad, E. Veress*, Procedura întoarcerii legii reglementată de art. 75 din Constituția României, în Dreptul nr. 3/2005; *M. Ciochină*, Elemente de noutate în procedura de legiferare, urmare a revizuirii Constituției și regulamentelor parlamentare, în Revista de Drept Public nr. 4/2003; *I. Deleanu*, Revizuirea Constituției. Temele revizuirii, în Revista de Drept Public nr. 2/2003; *I. Deleanu*, Revizuirea Constituției, în Dreptul nr. 12/2003; *T. Drăganu*, Câteva considerații critice asupra sistemului bicameral instituit de Legea de revizuire a Constituției adoptată de Camera Deputaților și Senat, în Revista de Drept Public nr. 4/2003; *C. Ionescu*, Unele reflecții pe marginea art. 75 din Constituția României, în Revista de Drept Public nr. 1/2007; *A. Iorgovan*, Filozofia bicameralismului între exigențe doctrinare și nevoi politice reale, în Revista de Drept Public nr. 1/2004; *A. Iorgovan*, Din nou despre revizuirea Constituției (Teze și antiteze), în Revista de Drept Public nr. 2/2004; *E.-S. Tănăsescu*, Rolul comisiilor parlamentare în elaborarea legii, în Pandectele Române nr. 3/2011.

Comentariu

Sumar

§1. Competența decizională diferențiată a Camerelor Parlamentului 807
§2. Aplicarea regulamentară a dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Constituție 810
§3. Inadvertențe de reglementare 813
§4. Aspecte procedurale privind competența legislativă diferențiată a Camerelor Parlamentului 813
§5. Inconveniente ale art. 75 din Constituție 816

§1. Competența decizională diferențiată a Camerelor Parlamentului

Una dintre noutățile aduse de Legea de revizuire a Constituției în 2003 se referă la o nouă 1
concepție privind funcționarea bicameralismului, sub aspectul competenței legislative a Camerei Deputaților și Senatului. Comisia specială care a elaborat propunerea legislativă de revizuire a Constituției a intenționat să facă din textul pe care îl comentăm o operă de

inovație legislativă, menită să urgenteze și să fluidizeze procedura de dezbatere și adoptare a legilor și, în același timp, să ofere o soluție constituțională uneia dintre situațiile extrem de complexe și spinoase care au apărut în practica legislativă anterioară, și anume: care este finalitatea unui proiect de lege adoptat de o Cameră și respins de cealaltă, mai ales dacă proiectul de lege se referă la aprobarea sau respingerea unei ordonanțe a Guvernului?

2 Este adevărat că, prin introducerea textului comentat, unele dintre situațiile care au blocat anterior procedura legislativă și-au găsit soluționarea. În plenul lor, comisiile parlamentare și-au dinamizat activitatea. La fel de adevărat este, însă, și faptul că noua reglementare constituțională care a introdus o competență decizională specială și distinctă pentru Camera Deputaților și, respectiv, pentru Senat a dat naștere unor blocaje de altă natură, la care ne vom referi în cuprinsul acestui comentariu.

3 Primul alineat al art. 75 stabilește o competență exclusivă a Camerei Deputaților pentru dezbaterea și adoptarea anumitor categorii de legi, cu mențiunea că, în această ipoteză, Camera Deputaților are rolul de „primă Cameră sesizată". Aceasta înseamnă că în mod obligatoriu toate inițiativele legislative care reglementează domeniile vieții sociale menționate expres în acest text și nominalizate în art. 92 alin. (8) din Regulamentul Camerei Deputaților vor fi examinate și votate mai întâi în această Cameră, indiferent cine le-ar fi autorul: Guvernul, deputații, senatorii sau cetățenii.

4 Camera Deputaților joacă, astfel, rolul unei Camere de reflecție sau Camere pentru o „primă dezbatere", având la dispoziție un termen de 45 de zile de la sesizare pentru a se pronunța asupra inițiativelor respective. În acest context, „pronunțarea" are semnificația de adoptare sau, după caz, de respingere a proiectului de lege sau a propunerii legislative pe care Camera Deputaților a examinat-o ca primă Cameră de dezbatere. Pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită, termenul pe care îl are Camera Deputaților la dispoziție este de 60 de zile, potrivit art. 75 alin. (2) din Constituție.

5 Menționăm că Legiuitorul Constituant nu a prevăzut niciun indiciu pentru a se aprecia că un anumit proiect de lege sau o anumită propunere legislativă ar avea o complexitate deosebită, motiv pentru care dezbaterea și votarea sa în Camera de reflecție să dureze cel mult 60 de zile. Un astfel de proiect ar putea să se refere, de pildă, la sistemul electoral, la partidele politice sau la securitatea națională. Caracterul complex al legii se stabilește, potrivit Regulamentului Senatului, prin hotărârea plenului acestuia, la propunerea Biroului permanent, avându-se în vedere elemente precum: întinderea reglementării, implicațiile deosebite într-un anumit domeniu și necesitatea aplicării unor norme comunitare [art. 90 alin. (4) din Regulamentul Senatului].

6 În practica parlamentară a Camerei Deputaților au fost situații când, pentru a se evita adoptarea tacită a unui proiect de lege sau propuneri legislative din cauza împlinirii termenului constituțional de 45 de zile, Adunarea a decis, la propunerea președintelui de ședință sau a unui deputat ori a Biroului permanent, prelungirea acestui termen la 60 de zile, motivându-se că inițiativa respectivă are o complexitate deosebită.

7 La Camera Deputaților termenul de 45 de zile și, respectiv, de 60 de zile curg de la data prezentării proiectului de lege sau a propunerii legislative în Biroul permanent. La Senat termenele menționate încep să curgă de la data înregistrării acestora la Biroul permanent, însoțite de avize solicitate potrivit legii, în cazul propunerilor legislative și de la data prezentării în Biroul permanent, pentru proiectele de lege transmise de Guvern.

Există, însă, riscul ca termenul de 45 de zile să se împlinească fără ca inițiativa legislativă să fie adoptată prin vot de către Camera de reflecție. Motivele acestei întârzieri pot fi diferite. Astfel, este posibil ca examinarea proiectului de lege sau a propunerii legislative în comisia sesizată în fond să dureze foarte mult, comisia neputând să respecte termenul de depunere a raportului, pentru ca acesta să fie inclus, potrivit procedurii regulamentare pe ordinea de zi a Camerei. 8

În alte situații, este posibil ca puțin înainte de împlinirea termenului de 45 de zile plenul Camerei să trimită inițiativa la Comisia sesizată în fond pentru a reexamina anumite texte, stabilindu-i un termen pentru elaborarea unui raport suplimentar care, însă, depășește termenul inițial de 45 de zile prevăzut de Constituție pentru adoptarea legii. 9

În situația în care împlinirea termenului de 45 de zile prevăzut la art. 75 alin. (2) din Constituție ar avea loc în faza examinării în plen a unui proiect de lege sau propuneri legislative, considerăm că biroul comisiei permanente sesizate în fond ar putea propune Biroului permanent al Camerei respective să-i solicite acesteia prelungirea termenului de adoptare a legii, la 60 de zile, motivându-și argumentat propunerea în temeiul complexității deosebite a inițiativei respective. Considerăm că în astfel de ipoteze propunerea biroului comisiei permanente ar trebui să fie aprobată de majoritatea membrilor acesteia. 10

Până în prezent, pe baza unei cutume parlamentare, competența de a prelungi termenul constituțional prevăzut la art. 75 alin. (2) din Constituție a revenit plenului Camerei Deputaților. Având în vedere, însă, că Biroul permanent este cel care înregistrează inițiativele legislative și optează între cele două termene constituționale, considerăm că acest organism de conducere al Camerei Deputaților ar avea și dreptul de a prelungi termenul constituțional de la 45 de zile la 60 de zile, eventual cu aprobarea Comitetului liderilor grupurilor parlamentare. 11

În cazul în care proiectul de lege vizează aprobarea unei ordonanțe de urgență a Guvernului, al cărui conținut intră în competența funcțională a Camerei de reflecție, termenul în care aceasta trebuie să se pronunțe asupra proiectului respectiv este de 30 de zile de la depunerea ordonanței la Camera competentă. Termenul de 30 de zile este prevăzut de art. 115 alin. (5) din Constituție și are în vedere, prin durata sa redusă, să determine Camera respectivă să finalizeze dezbaterea și exprimarea votului asupra proiectului astfel încât să înlăture provizoratul ordonanței de urgență. 12

Este necesar să precizăm că forma proiectului de lege sau, după caz, a propunerii legislative care se consideră adoptată în cazul în care Camera de reflecție nu a reușit să se pronunțe în termenul prevăzut la art. 75 alin. (2) și, respectiv, la art. 115 alin. (5) din Constituție este cea elaborată de inițiator. În situația ipotetică în care un proiect de lege aflat în competența Camerei de reflecție a fost amendat de comisia sesizată în fond, iar propunerile acesteia au fost însușite de Cameră, dar nu s-a exprimat votul final până la împlinirea termenului de 45 de zile sau cel de 60 de zile și, după caz, cel de 30 de zile, proiectul respectiv se consideră adoptat, dar nu în forma în care a fost aprobat pe articole în plen, ci în forma în care a fost depus de inițiator în vederea examinării și adoptării. 13

Așa cum am arătat, în cazul depășirii termenelor prevăzute în art. 75 alin. (2) și, respectiv, art. 115 alin. (5) din Constituție, fără ca prima Cameră sesizată să se fi pronunțat asupra proiectului de lege sau a propunerii legislative, se consideră că proiectul de lege sau propunerea legislativă respectivă a fost adoptată, urmând să fie transmisă celeilalte Camere, care are competența de a decide în mod definitiv asupra inițiativei respective. 14

15 Teza finală a art. 75 alin. (1) stabilește o competență exclusivă a Senatului, în calitate de primă Cameră sesizată, pentru celelalte proiecte de lege și propuneri legislative, altele decât cele menționate expres în alineatul menționat și care se află în competența Camerei Deputaților ca primă Cameră de dezbatere. În privința acestor proiecte, Senatul are obligația să le examineze și să le adopte ca primă Cameră sesizată, urmând ca decizia definitivă în privința lor să aparțină Camerei Deputaților. Senatul are la dispoziție aceleași termene de 45 de zile sau 60 de zile și, respectiv, de 30 de zile pentru a se pronunța, după care inițiativa respectivă este transmisă Camerei Deputaților pentru a se adopta forma definitivă a acesteia.

16 În condițiile în care Constituția prevede că în cazul depășirii termenelor prevăzute în art. 75 alin. (2) se consideră că proiectul de lege respectiv a fost adoptat tacit, se pune întrebarea care este autoritatea care constată depășirea termenului și dacă tot aceasta ia decizia de a considera proiectul de lege în cauză ca fiind adoptat. În practica parlamentară, constatarea depășirii termenului o face de regulă Biroul permanent al Camerei respective. Acesta nu este însă un organism de decizie legislativă. De aceea, considerăm că într-o astfel de ipoteză președintele Camerei trebuie să prezinte plenului Camerei situația ce rezultă din depășirea termenului constituțional prevăzut în art. 75 alin. (2) din Constituție. Numai aceasta are competența decizională în materie legislativă.

17 În literatura de specialitate s-a apreciat că s-ar cuveni Președintelui României, la propunerea Guvernului, competența de a constata depășirea termenului prevăzut la art. 75 alin. (2) din Constituție, cu ocazia promulgării, dar aceasta ar însemna interferența puterii executive în activitatea legislativă a Parlamentului, ceea ce ar contraveni principiului separației celor trei puteri.

§2. Aplicarea regulamentară a dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Constituție

18 Regulamentele parlamentare au dezvoltat prevederile constituționale referitoare la competența decizională a Camerelor legislative și au prevăzut, fiecare dintre ele, în mod expres și explicit care sunt domeniile pentru a căror reglementare este competentă să se pronunțe, ca primă Cameră sesizată, Camera Deputaților și, respectiv, domeniile pentru care Senatul acționează ca primă Cameră de dezbatere.

19 Potrivit art. 75 alin. (1) din Constituția republicată, se supun spre dezbatere și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată:

1. proiectele de legi și propunerile legislative pentru ratificarea tratatelor sau a altor acorduri internaționale și a măsurilor legislative ce rezultă din aplicarea acestor tratate sau acorduri;

2. proiectele legilor organice prin care se reglementează: organizarea și funcționarea serviciilor publice de radio și televiziune și controlul parlamentar al acestora; dreptul de asociere, respectiv incompatibilitatea cu calitatea de membru al partidelor politice a unor categorii socioprofesionale; condițiile privind îndeplinirea îndatoririlor militare de către cetățenii români; organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului; organizarea Guvernului și a Consiliului Suprem de Apărare al Țării; contenciosul administrativ; organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi; organizarea generală a învățământului; organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind

autonomia locală; înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ; rolul și structura Guvernului; incompatibilitățile cu funcția de membru al Guvernului; înființarea de autorități administrative autonome; structura sistemului național de apărare, pregătirea populației, a economiei și a teritoriului pentru apărare, statutul cadrelor militare și reglementări similare referitoare la celelalte componente ale forțelor armate; raporturile cetățenilor aparținând unei minorități naționale cu serviciile publice deconcentrate în unitățile administrativ-teritoriale unde respectivele minorități au o pondere semnificativă, în ceea ce privește utilizarea limbii materne; compunerea Înaltei Curți de Casație și Justiție, regulile de funcționare ale acesteia și înființarea de instanțe judecătorești specializate în anumite materii; organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

Termenul stabilit de Constituție, în care Camera Deputaților și Senatul urmează să se pronunțe asupra inițiativelor legislative menționate, se suspendă pe durata vacanțelor parlamentare până la reluarea lucrărilor Camerelor. 20

Suspendarea termenelor menționate pe durata vacanțelor parlamentare este firească, din cauza întreruperii în această perioadă a activității legislative. Este adevărat că unele comisii permanente desfășoară activitate în timpul unei vacanțe parlamentare, cu aprobarea Biroului permanent al Camerei respective, putând lua în dezbatere cu un asemenea prilej și inițiative legislative din categoria celor ce trebuie dezbătute și adoptate într-un anumit termen. În practică se pot ivi situații când Camerele legislative nu s-ar putea întruni din cauza unor evenimente naturale, cum ar fi calamități la nivel național. 21

Menționăm că, potrivit art. 116 din Regulamentul Senatului, pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii parlamentare. 22

În calitate de Cameră decizională, Camera Deputaților primește de la Senat, după ce acesta le-a adoptat sau respins ca primă Cameră sesizată: 23

1. toate proiectele de legi și propunerile legislative de nivelul legilor ordinare, altele decât cele pentru ratificarea tratatelor internaționale sau a altor acorduri internaționale, precum și măsurile legislative ce rezultă din aplicarea acestora;

2. proiectele legilor organice prevăzute în Constituția republicată, privind: frontierele țării; dobândirea și pierderea cetățeniei române; simbolurile naționale; dreptul cetățenilor Uniunii Europene de a alege și de a fi aleși în autoritățile publice locale; dreptul de proprietate privată; dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică; sistemul electoral, organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente; organizarea, funcționarea și finanțarea partidelor politice; organizarea și funcționarea referendumului; regimul stării de mobilizare parțială sau totală a forțelor armate și al stării de război; regimul stării de asediu și al stării de urgență; infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora; acordarea amnistiei sau a grațierii colective; statutul funcționarilor publici; regimul juridic general al proprietății și al moștenirii; regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele și protecția socială; statutul minorităților naționale din România; regimul general al cultelor; prelungirea mandatului Președintelui; atribuțiile prefectului; statutul judecătorilor în raport cu Consiliul Superior al Magistraturii; folosirea limbii materne și a interpretului în fața instanțelor judecătorești de către cetățenii români aparținând minorităților naționale; obiectul exclusiv al proprietății publice, darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică, inviolabilitatea proprietății private; reglementarea și funcționarea Consiliului Economic și Social.

24 La rândul său, Regulamentul Senatului prevede că acesta are, ca primă Cameră sesizată, competența de a dezbate și adopta proiectele de lege și propunerile legislative de nivelul legilor ordinare, precum și proiectele legilor organice pentru care Camera Deputaților are competență decizională.

25 Camerele își stabilesc prin birourile lor permanente competența funcțională potrivit art. 75 alin. (1) din Constituție. În practică, la Biroul permanent al fiecărei Camere se înregistrează toate proiectele de lege și propunerile legislative primite de la inițiatori. Biroul permanent al Camerei Deputaților are obligația regulamentară de a hotărî reținerea acelor proiecte de lege și propuneri legislative pentru care aceasta are rolul de Cameră de reflecție. Cele care revin competenței decizionale a unei Camere sunt transmise celeilalte Camere spre dezbatere și adoptare în termenele prevăzute de art. 75 alin. (2) și art. 115 alin. (5) din Constituție. Acestea din urmă se înscriu doar în evidența Camerei decizionale [art. 31 alin. (1) lit. g) din Regulamentul Camerei Deputaților].

26 Regulamentul Senatului conține o procedură asemănătoare, cu precizarea că Biroul permanent al acestuia decide, după caz, transmiterea inițiativelor legislative Camerei Deputaților, în cazul în care aceasta este competentă să le adopte în calitate de Cameră de reflecție, dar numai ca urmare a hotărârii plenului Senatului și cu avizul Comisiei juridice, de numiri, disciplină, imunități și validări a Camerei Superioare [art. 36 alin. (1) lit. e) din Regulamentul Senatului].

27 În practica parlamentară nu s-a pus încă problema unui conflict de competență materială între cele două Camere, în situația în care ambele ar revendica fie calitatea de Cameră de reflecție, fie pe cea de Cameră decizională. Cazul este doar ipotetic, întrucât Constituția prevede expres în art. 75 alin. (1) criteriul de delimitare între competența de reflecție și cea decizională ale ambelor Camere. Competentă să soluționeze un astfel de conflict este, după părerea noastră, Curtea Constituțională, potrivit art. 146 lit. e) din Constituție.

28 În Decizia Curții Constituționale nr. 148/2003[1)], emisă pe marginea propunerii de revizuire a Constituției, Curtea Constituțională a atras atenția că prin departajarea competențelor de examinare a proiectelor de lege între cele două Camere legislative se poate ajunge la un conflict de competență între acestea. Conflictul este teoretic posibil, în condițiile în care, de pildă, în prima lectură a proiectului unei legi ordinare, efectuată de Camera cu rol de reflecție, se admit amendamente de natura unei legi organice, iar examinarea primară a proiectului, astfel amendat, este de competența celeilalte Camere.

29 În cazul în care prima Cameră sesizată, care a admis amendamentele în procedura de dezbatere pe articole, nu renunță la examinarea proiectului de lege și îl programează într-o ședință de vot final, se produce un blocaj legislativ între cele două Camere, Camera respectivă trebuind să adopte proiectul de lege cu majoritatea de voturi cerută, în mod obișnuit, de către cealaltă Cameră. Ținând cont de un asemenea pericol, Curtea Constituțională a propus în decizia emisă, ca textul art. 73[1] să fie completat cu un amendament[2)] care să prevadă posibilitatea desesizării Camerei învestite în pofida Constituției și trimiterea proiectului de lege la cealaltă Cameră[3)].

[1)] M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003.

[2)] Art. 73[1] a devenit prin admiterea sa de către Adunarea Constituantă derivată și prin renumerotarea articolelor din Constituție, art. 75 din Legea fundamentală.

[3)] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 148/2003 (M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003).

În practica parlamentară s-au ivit situații când prima Cameră sesizată cu un proiect de lege, a constatat, înainte de a-l dezbate, că revine celeilalte Camere să-l examineze și să-l adopte ca o Cameră de reflecție. În asemenea situație, proiectul respectiv urmează să fie transmis spre dezbatere Camerei competente. 30

Cât privește calculul termenelor procedurale prevăzute în art. 75 alin. (2) și art. 115 alin. (5) din Constituție, Regulamentul Senatului a prevăzut că pentru inițiativele legislative depuse în timpul vacanței parlamentare acestea încep să curgă de la data reluării activității Senatului în noua sesiune, luându-se în considerare doar zilele în care acest corp legislativ lucrează în plen sau în comisii permanente. Împlinirea termenului constituțional prevăzut în art. 75 alin. (2) și art. 115 alin. (5) se constată de Biroul permanent al fiecărei Camere și se prezintă plenului acesteia. 31

§3. Inadvertențe de reglementare

Din practica parlamentară rezultă că există o necorelare între anumite dispoziții cuprinse în cele două regulamente parlamentare care atribuie competență decizională în privința anumitor legi deopotrivă Camerei Deputaților și Senatului. Astfel, de pildă, art. 92 alin. (9) pct. 2 lit. f) din Regulamentul Camerei Deputaților prevede că se supun spre dezbatere și adoptare Camerei Deputaților în calitate de Cameră decizională inițiativele legislative prevăzute la art. 52 alin. (2) din Constituție. Aceeași competență îi este conferită Senatului prin art. 89 alin. (8) pct. 2 din Regulamentul propriu. Aceeași lipsă de corelare reiese și din art. 92 alin. (9) pct. 2 lit. k) din Regulamentul Camerei Deputaților și, respectiv, din art. 89 alin. (8) pct. 2 din Regulamentul Senatului, din art. 92 alin. (9) pct. 2 lit. l) din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 89 alin. (8) pct. 2 din Regulamentul Senatului, precum și din art. 92 alin. (9) pct. 2 lit. m) din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 89 alin. (8) pct. 2 din Regulamentul Senatului. Conflict de competență în materie decizională între cele două Camere legislative rezultă și din analiza dispozițiilor art. 92 alin. (9) pct. 2 lit. m) din Regulamentul Camerei Deputaților și a art. 89 alin. (8) pct. 2 cu referire la art. 128 alin. (2) din Constituție. 32

Soluționarea acestor conflicte de competență în materie decizională între Camera Deputaților și Senat ar putea fi rezolvată foarte simplu de cele două birouri permanente reunite în ședință comună, cu respectarea principiilor stabilite în art. 75 din Constituție, urmând ca ulterior să se opereze modificările corespunzătoare în cele două regulamente parlamentare. 33

§4. Aspecte procedurale privind competența legislativă diferențiată a Camerelor Parlamentului

În practica legislativă se întâmplă destul de rar ca un proiect de lege să conțină numai norme juridice care intră în competența de decizie a unei Camere, în calitate de primă Cameră sesizată. De aceea, Constituția a prevăzut în art. 75 alin. (4) că în cazul în care prima Cameră sesizată adoptă prevederi care intră în competența sa decizională, prevederile respective sunt considerate adoptate de Parlament, dacă și cea de-a doua Cameră adoptă prevederile respective. În caz contrar, legea se retransmite primei Camere sesizate, care va decide definitiv prin vot, în procedură de urgență. 34

35 Aceeași procedură se aplică și în cazul în care Camera decizională, primind legea adoptată de prima Cameră sesizată, adoptă legea respectivă, care conține însă o prevedere pentru care competența decizională aparține primei Camere.

36 Este posibil ca prima Cameră sesizată să nu adopte proiectul de lege sau propunerea legislativă. La această situație se poate ajunge în cazul în care Camera respectivă respinge ca atare proiectul ca urmare a propunerii de respingere făcute de Comisia sesizată în fond sau dacă la votul final se constată că propunerea comisiei de adoptare a proiectului sau a propunerii respective nu a întrunit majoritatea de voturi cerută de art. 76 alin. (1) sau (2) din Constituție. Într-o asemenea situație, inițiativa legislativă se transmite Camerei decizionale cu o adresă prin care se comunică respingerea inițiativei respective sub semnătura președintelui primei Camere sesizate.

37 În cazul în care Camera de reflecție adoptă un proiect de lege în procedură de urgență, indiferent care ar fi fost temeiul acesteia, se impune ca în Camera decizională dezbaterea și adoptarea proiectului respectiv să se facă prin aceeași procedură, pentru ca în final să se asigure că legea a parcurs un traseu unitar în ambele Camere. În felul acesta, se va cunoaște cu precizie cum se calculează termenul prevăzut de art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată. Aceeași rațiune de reglementare este necesară în cazul propunerilor legislative.

38 O explicație suplimentară se impune în cazul în care, de pildă, Camera de reflecție nu reușește să finalizeze dezbaterea și adoptarea unui proiect de lege în procedură de drept comun, până la împlinirea termenului prevăzut în art. 75 alin. (2) sau în art. 115 alin. (5) din Constituție, proiectul respectiv considerându-se ca fiind adoptat. Dacă în Camera decizională același proiect se dezbate și se adoptă în procedură de urgență, termenul în care legea ar putea fi atacată pentru motive de neconstituționalitate, potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, ar fi de 2 zile de la data depunerii sale la secretarii generali ai celor două Camere, datorită procedurii de urgență în care a fost adoptat în Camera decizională.

39 În situația în care Camera Deputaților sau Senatul respinge un proiect de lege sau o propunere legislativă, în calitate de Cameră decizională, această respingere este definitivă. Este esențial ca respingerea să ia forma unui act normativ care după semnarea sa de cei doi președinți ai Camerelor legislative să-și urmeze cursul pentru finalizarea sa legislativă și publicarea în această formă în Monitorul Oficial al României.

40 Această cerință esențială este pusă în evidență îndeosebi în privința proiectelor de legi pentru aprobarea unor ordonanțe guvernamentale care au fost, însă, respinse la votul final. În asemenea ipoteze, respingerea ordonanței trebuie să ia forma unei legi de respingere a ordonanței respective, potrivit art. 115 alin. (7) din Constituție, care stabilește că ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege în care vor fi cuprinse și ordonanțele ale căror efecte au încetat din cauza împlinirii termenului de abilitare.

41 Fiecare text cuprins în Constituție răspunde unei anumite filozofii juridice și politice, are scopuri și direcții bine definite de progres, viața socială ulterioară revizuirii acesteia confirmând sau infirmând valoarea textului constituțional revizuit. Privit prin această prismă, art. 75 alin. (1) din Constituție a avut pe lângă efectele scontate și unele care au dus la blocaje procedurale.

42 Pentru a se înțelege mai bine conținutul art. 75 alin. (1) din Constituție vom întreprinde un foarte scurt comentariu privind istoria revizuirii Constituției în privința departajării

competențelor legislative ale celor două Camere. Astfel, în propunerea prezentată de Partidul Social Democrat s-a preconizat „stabilirea de atribuții distincte pentru Camera Deputaților și Senat și modificarea corespunzătoare a procedurii parlamentare de dezbatere și adoptare a legii". Concret, propunerea Partidului Social Democrat conținea introducerea în textul Constituției a unui articol nou (art. 73[1]), prezentat în două variante, cu denumirea marginală „Sesizarea Camerelor" și, respectiv, „Sesizarea Camerelor și adoptarea legii". În prima variantă, art. 73[1] prevedea competența Camerei Deputaților de a fi prima Cameră sesizată în cazul proiectelor de lege și a propunerilor legislative, cu excepția celor de natura legii organice, a proiectelor de legi pentru ratificarea tratatelor internaționale sau a altor acorduri internaționale, precum și a măsurilor legislative ce rezultă din aplicarea acestora. Inițiativele legislative exceptate menționate urmau să fie supuse spre dezbatere și adoptare mai întâi Senatului, ca primă Cameră sesizată.

În a doua variantă, art. 73[1] departaja competențele Camerei Deputaților de cele ale 43
Senatului în privința dreptului de sesizare legislativă. Potrivit acestei variante de text, proiectele de lege și propunerile legislative de natura legii organice, precum și proiectele pentru ratificarea tratatelor sau a altor acorduri internaționale, ca și măsurile legislative ce rezultă din aplicarea acestora erau de resortul Senatului, ca primă Cameră sesizată. Se poate observa cu ușurință că cele două variante de text aveau un conținut identic. A doua variantă a introdus în plus ideea „avizării" proiectului de lege sau, după caz, a propunerii legislative adoptate de o Cameră, ca primă Cameră sesizată, de către cealaltă cameră, Camera sesizată inițial având dreptul să-și amendeze inițiativa pe care o adoptase deja potrivit propunerilor formulate în aviz.

Pentru a înțelege mai clar concepția PSD privind conținutul celor două variante, vom 44
lua un exemplu: să presupunem că Senatul a adoptat, ca primă Cameră sesizată, un proiect de lege privind organizarea și desfășurarea referendumului (lege organică). Legea adoptată de Senat se transmite Camerei Deputaților, care „face un aviz" conținând unele propuneri. Avizul Camerei Deputaților împreună cu legea adoptată inițial de Senat se examinează de acesta, care are latitudinea de a modifica legea în funcție de propunerile primite prin avizul ce i s-a modificat. Potrivit aceleiași variante a art. 73[1], dacă prin avizul Camerei Deputaților se solicita respingerea legii, Senatul ar avea dreptul să decidă asupra acesteia în mod definitiv.

În viziunea propunerii PSD, ambele Camere urmau să aibă atât calitatea de „primă 45
Cameră sesizată, cât și cea de „Cameră decizională", dar pentru diferite inițiative legislative. O observație se impune de la început. Această departajare de atribuții nu avea nicio justificare, fiind făcută pe criterii aleatorii, de vreme ce Camerele continuau să aibă aceeași legitimitate și aceeași putere de deliberare.

Analiza celor două variante, a căror esență se regăsește în art. 75 alin. (1) din Constituția 46
revizuită și republicată, arată vulnerabilitatea exprimării legislative pentru care a optat Parlamentul atunci când a adoptat conținutul textului pe care îl comentăm.

În propunerile de revizuire a Constituției referitoare la competența celor două Camere 47
făcute de Partidul Democrat s-a prevăzut ca Senatul să îndeplinească atribuțiile legate de problemele internaționale și administrația locală, iar proiectele de legi și propunerile legislative să fie dezbătute mai întâi în Camera Deputaților și apoi în Senat. Dacă în propunerea PSD, medierea era înlăturată, în cea a PD această procedură era menținută.

48 Partidul Național Liberal a avut în vedere separarea atribuțiilor celor două Camere, Senatul „urmând să se ocupe de legile de ratificare a tratatelor internaționale, iar Camera Deputaților de adoptarea legilor interne".

§5. Inconveniente ale art. 75 din Constituție

49 Întregul art. 75 prezintă o serie de inconveniente, între care menționăm doar câteva:

50 a) termenul de 45 de zile prevăzut în art. 75 alin. (2) nu este întotdeauna suficient pentru o dezbatere de substanță a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative. Dacă, din diferite cauze, prima Cameră sesizată nu reușește să adopte o inițiativă legislativă, aceasta va fi transmisă Camerei decizionale ca și când ar fi fost adoptată. Adoptarea inițiativei în Camera decizională face inutil bicameralismul, întrucât o lege a Parlamentului a fost adoptată practic doar de o singură Cameră legislativă.

51 b) considerarea inițiativei legislative ca fiind adoptată, fără ca dezbaterea sa în prima Cameră sesizată să se finalizeze prin vot, contravine tezei cuprinse în art. 61 alin. (1) din Constituție, potrivit căreia Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, și nu numai una sau alta dintre Camerele sale. Prin definiție, adoptarea unei legi trebuie să reprezinte însumarea votului ambelor Camere, și nu doar al uneia dintre ele;

52 c) departajarea competențelor legislative ale Camerelor este inutilă dacă acestea își păstrează intacte puterile deliberative asupra unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative. Departajarea competențelor Senatului de cele ale Camerei Deputaților nu are la bază un criteriu științific, fiind doar expresia unei voințe aleatorii. Alta ar fi fost situația dacă puterea decizională prin care s-ar finaliza procesul legislativ la Parlament ar fi aparținut aceleiași Camere în materie de legi organice sau, după caz, ordinare. Așa cum rezultă acum din textul art. 75 alin. (1), ambele Camere sunt Camere decizionale doar în privința unor legi organice care reglementează domenii distincte;

53 d) în cuprinsul art. 75 din Constituție se folosesc termeni care în limbajul comun au înțeles identic, dar aceștia termeni sunt utilizați de Legiuitorul constituant pentru situații normative distincte, ceea ce dă naștere la ambiguități. Astfel de termeni sunt: „decide definitiv"; „definitiv adoptată"; „întoarcerea legii"; „competență decizională"; „Cameră decizională".

54 În materie de legiferare, termenii consacrați sunt: „adoptarea legii" și „respingerea legii". Parlamentul, fie unicameral sau bicameral, finalizează procedura legislativă adoptând sau respingând un proiect de lege. În cazul Parlamentului bicameral, oricare dintre Camere exprimă, după dezbaterea pe articole a unui proiect de lege, votul final, după care procesul legislativ încetează. Altfel spus, o Cameră legislativă nu poate decide decât definitiv. Votul final exprimat într-o Cameră nu poate avea o altă forță juridică decât cea a votului exprimat în cealaltă Cameră;

55 e) în practica legislativă au apărut situații în care un proiect de lege a fost dezbătut și supus votului final în termenul prevăzut în art. 75 alin. (2) sau art. 115 alin. (5) din Constituție, dar nu a fost adoptat din cauza neîntrunirii majorității de voturi cerute pentru adoptarea unei legi organice.

56 Într-un asemenea caz, considerăm că soluția corectă ar fi „transformarea" proiectului de lege modificat la votul final într-o lege de respingere, care urmează să fie transmisă celeilalte Camere spre dezbatere și adoptare potrivit procedurii legislative obișnuite.

În privința proiectelor de lege sau propunerilor legislative care au ca scop revizuirea unor texte constituționale, nu se mai aplică prevederile art. 75. Art. 151 alin. (1) din Constituție prevede o ordine de preferință în favoarea Camerei Deputaților. Inițiativa legislativă aparținând inițiatorilor se transmite Camerei Deputaților, care după ce o adoptă o transmite Senatului, urmându-se procedura legislativă existentă înainte de revizuirea Constituției în 2003 pentru dezbaterea legilor ordinare și organice. 57

Art. 76. Adoptarea legilor și a hotărârilor

(1) Legile organice și hotărârile privind regulamentele Camerelor se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere.

(2) Legile ordinare și hotărârile se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră.

(3) La cererea Guvernului sau din proprie inițiativă, Parlamentul poate adopta proiecte de legi sau propuneri legislative cu procedură de urgență, stabilită potrivit regulamentului fiecărei Camere.

Lucrări de referință: *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Ed. Monitorul Oficial R.A., București, 1992, p. 172-173; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 665-666; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 212-213; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 790; *I. Vida*, Comentariul art. 76 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 717-720; *A. Varga*, Constituționalitatea procesului legislativ, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 223-225; 251-254.

Studii de specialitate: *C. Ionescu*, Unele reflecții pe marginea art. 76 din Constituția României, republicată, în Curierul Judiciar nr. 7/2008.

Corelații legislative: Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat prin Hotărârea nr. 8 din 24 februarie 1994, republicat (M.Of. nr. 481 din 28 iunie 2016); Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 28 din 24 octombrie 2005, republicat (M.Of. nr. 387 din 20 mai 2016); Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 4 din 3 martie 1992, republicat (M.Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016).

Comentariu

Sumar

§1. Caracterul votului 817
§2. Procedura de urgență 819

§1. Caracterul votului

Legile și hotărârile se adoptă de Senat și Camera Deputaților prin vot. Constituția nu oferă niciun indiciu referitor la caracterul votului și la procedura de vot pusă în aplicare în cele două Camere ale Parlamentului. Nu este vorba, însă, de o omisiune a Adunării Constituante, ci de respectarea autonomiei Camerelor funcționale, reglementate în art. 64 alin. (1) din Constituție. Ca atare, Camera Deputaților și Senatul au stabilit ele însele procedura de vot, atât pentru adoptarea actelor juridice, cât și a celor politice. Potrivit regulamentelor parlamentare, votul este personal și poate fi deschis sau secret. Votul 1

deschis se exprimă prin ridicarea mâinii, prin apel nominal sau prin mijloace electronice[1]. Votul prin ridicarea mâinii are următoarele semnificații: pentru, contra sau abținere. Votul secret se exprimă prin buletine de vot, prin bile sau prin mijloace electronice. De regulă, votul direct se exprimă prin cartelă electronică.

2 Camera hotărăște, la propunerea președintelui sau a unui grup parlamentar, ce modalitate de vot va folosi, în afară de cazul în care prin regulament se stabilește o anumită procedură de vot[2].

3 Cerința exprimării votului este logică și intră în firescul oricărei activități deliberative. Procedura legislativă, ca și procedura de examinare a hotărârilor se finalizează printr-un vot asupra ansamblului proiectului de lege și a propunerii legislative și, după caz, a hotărârii. Art. 76 alin. (1) din Constituție impune cerința întrunirii unei anumite majorități pentru adoptarea hotărârilor privind regulamentele parlamentare. Textul comentat se referă doar la trei categorii de acte normative: legi organice, legi ordinare și regulamentele Camerelor. Pentru adoptarea legilor constituționale, majoritatea de voturi cerută este stabilită într-un alt text al Constituției. Tot astfel, regulamentele parlamentare prevăd cerința întrunirii unei anumite majorități de voturi pentru adoptarea altor acte: moțiuni, moțiunea de cenzură sau pentru numiri în funcții sau alte probleme supuse deliberării corpurilor legislative.

4 Încă de la adoptarea lor în 1993 și, respectiv, în 1994, Regulamentul Senatului și Regulamentul Camerei Deputaților au prevăzut două categorii de majorități necesare pentru adoptarea unor hotărâri ale celor două Camere. Este vorba de hotărâri adoptate în procesul legislativ, restul hotărârilor putându-se referi la probleme politice, numiri în funcții etc. Art. 129 alin. (3) din actualul Regulament al Camerei Deputaților prevede, astfel, că hotărârile adoptate în procesul legislativ se aprobă cu votul majorității deputaților prezenți, în condițiile întrunirii cvorumului legal de ședință. Un text similar este înscris în art. 137 alin. (3) din Regulamentul Senatului.

5 Ulterior, prin legi speciale, pentru adoptarea anumitor decizii prin hotărâri parlamentare, s-au prevăzut majorități de voturi care încalcă prevederile Constituției. Ne referim, de pildă, la art. 5 alin. (4) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, care reglementează numirea de către Camerele Parlamentului a câte unui judecător la Curtea Constituțională. Potrivit textului respectiv, fiecare Cameră a Parlamentului numește, cu votul majorității membrilor săi, la propunerea Biroului permanent și pe baza recomandării Comisiei juridice, în calitate de judecător persoana care a întrunit numărul cel mai mare de voturi.

6 Precizăm că numirea de către Camere a unui judecător la Curtea Constituțională ar trebui să se facă prin hotărâre adoptată, potrivit art. 76 alin. (2) din Constituție și art. 129 alin. (5) din Regulamentul Camerei Deputaților, precum și a art. 137 alin. (5) din Regulamentul Senatului, cu votul majorității parlamentarilor prezenți. Constituția și regulamentele parlamentare nu

---

[1] A se vedea art. 123 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților. Art. 132 alin. (1) din Regulamentul Senatului prevede în plus: „ridicarea în picioare" ca o altă modalitate de exprimare a votului deschis. În cazul votării legilor constituționale, Regulamentul Senatului permite în art. 132 alin. (1) ca votul deschis să poată fi exprimat și prin corespondență în condițiile stabilite de Regulamentul Comisiei de revizuire a Constituției.

[2] Procedura de vot este reglementată în detaliu în art. 121-133 din Regulamentul Camerei Deputaților și în art. 131-140 din Regulamentul Senatului.

impun în acest caz majoritatea absolută de voturi, ci, dimpotrivă, majoritatea relativă. Cu alte cuvinte, art. 5 alin. (4) din Legea organică a Curții Constituționale referitoare la numirea de către Camere a câte unui judecător este vădit neconstituțional.

Exemplul invocat al numirii prin hotărâre a Camerelor a judecătorilor Curții Constituționale nu este singular. Și alte proceduri de numiri se fac de către Senat ori Camera Deputaților sau împreună cu încălcarea dispozițiilor constituționale. Un alt exemplu îl constituie chiar Hotărârea Parlamentului nr. 30/1993 privind organizarea și funcționarea Comisiei comune permanente a Camerei Deputaților și Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra Serviciului Român de Informații. Hotărârea respectivă prevede în art. 1 că cei 9 membri ai Comisiei parlamentare permanente se aleg de cele două Camere în ședință comună cu votul majorității deputaților și senatorilor. Exemplele pot continua. 7

Art. 76 din Constituție instituie două majorități de voturi. Astfel, legile organice și hotărârile privind regulamentele Camerelor se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere, în condițiile existenței cvorumului legal de ședință. Cerința acestei majorități se raportează la importanța particulară a legilor organice, precum și la caracterul special al normelor de procedură și al celorlalte domenii care sunt reglementate prin regulamente. 8

Întrunirea unei majorități absolute de voturi pentru adoptarea actelor normative prevăzute în art. 76 alin. (1) din Constituție este, totodată, de natură a conferi o legitimitate sporită unei reglementări normative adoptate separat în Camere sau într-o ședință comună a acestora. Facem mențiunea că adoptarea pe articole a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative impune doar întrunirea majorității membrilor Camerelor prezenți la ședința de dezbatere. 9

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis că orice modificare sau abrogare a unei legi, calificată constituțional ca fiind o lege organică, se poate face numai printr-o normă de același rang. Soluția contrară – a decis Curtea – ar însemna recunoașterea posibilității modificării unei reglementări legale adoptate cu votul unei majorități absolute, cu votul unei majorități simple, ceea ce ar contraveni principiului democrației parlamentare[1]). 10

Legile ordinare și hotărârile simple se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți la ședința de vot a fiecărei Camere. O condiție constituțională pentru validitatea votului final este ca la ședința de vot să participe majoritatea membrilor Camerei respective. În acest fel se asigură un grad rezonabil de reprezentativitate și legitimitate a legilor organice și ordinare, precum și a hotărârilor adoptate de Senat și Camera Deputaților. 11

O lege adoptată de Parlament fără respectarea majorității de voturi cerută de art. 76 din Constituție poate fi atacată la Curtea Constituțională pentru neconstituționalitate extrinsecă. Oricum, legea în cauză nu ar putea fi promulgată de șeful statului, impunându-se retrimiterea acesteia la Parlament în vederea revotării. 12

§2. Procedura de urgență

Alineatul final al art. 76 reglementează o procedură specială aplicabilă dezbaterii și adoptării proiectelor de lege și propunerilor legislative fără nicio legătură cu conținutul primelor două alineate. De aceea, considerăm că la o viitoare revizuire a Constituției acest alineat trebuie să constituie un articol de sine stătător. Alineatul comentat prevede posibi- 13

[1]) A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 545/2006 (M.Of. nr. 638 din 25 iulie 2006).

litatea aprobării unei proceduri de urgență pentru dezbaterea și adoptarea unei inițiative legislative. Considerăm că Legiuitorul constituant a avut în vedere doar proiectele de lege și propunerile legislative referitoare la legile organice și la cele ordinare.

14 În virtutea textului constituțional, regulamentele permit și o procedură de urgență care are drept scop să faciliteze adoptarea mai rapidă a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative[1]. De același regim beneficiază și ordonanțele adoptate de Guvern în procedură de urgență. Procedura de urgență în Camere poate fi cerută de Guvern sau declanșată din proprie inițiativă de Camera respectivă. Cererea Guvernului și propunerile Biroului permanent, ale grupurilor parlamentare sau ale inițiatorului în Camera Deputaților se supun aprobării comitetului liderilor grupurilor parlamentare [art. 115 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților]

15 În privința Senatului, cererea Guvernului și propunerile Biroului permanent sau ale comisiilor permanente se supun aprobării Senatului. Aprobarea procedurii de urgență se face cu votul majorității senatorilor prezenți. Ordonanțele de urgență emise de Guvern se supun de drept aprobării Camerei Deputaților sau Senatului în procedură de urgență [art. 109 lit. a) din Regulamentul Senatului și art. 115 alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților]. De aceeași procedură beneficiază și proiectele de legi referitoare la armonizarea legislației României cu cea a Uniunii Europene și a Consiliului Europei.

16 După stabilirea competențelor funcționale distincte ale Camerelor legislative, regulamentele acestora prevăd un caz suplimentar în care se recurge de drept la procedura de urgență. Este vorba de situația în care Camera de reflecție a adoptat o prevedere dintr-un proiect de lege sau propunere legislativă care intră în competența sa decizională, prevedere care nu a fost, însă, însușită de Camera decizională, care a retrimis proiectul pentru o nouă dezbatere.

17 Deputații, grupurile parlamentare sau Guvernul pot prezenta amendamente în scris, motivate, care se trimit comisiei sesizate, într-un termen mai redus decât cele obișnuite. În același interval de timp, avizul Consiliului Legislativ se va trimite comisiei sesizate în fond. Comisia sesizată în fond este obligată să depună raportul în termenul stabilit de Biroul permanent. După primirea raportului comisiei sesizate în fond, Biroul permanent înscrie cu prioritate în proiectul ordinii de zi proiectul de lege sau propunerea legislativă, iar în plen se trece la dezbaterea pe articole. La discutarea fiecărui articol la care s-au făcut amendamente nu mai pot fi depuse noi amendamente și pot lua cuvântul pentru a-și exprima punctul de vedere, în limita unei perioade de timp stabilite de Cameră, reprezentantul Guvernului, inițiatorul, autorii amendamentelor depuse la comisia sesizată în fond și câte un deputat, respectiv senator desemnat de fiecare grup parlamentar. În timpul dezbaterilor nu pot fi prezentate amendamente.

18 Dezbaterea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative în procedură de urgență nu poate depăși durata de timp aprobată de Cameră, la propunerea președintelui acesteia, după consultarea biroului comisiei sesizate în fond. În situația în care timpul s-a epuizat, dezbaterea se încheie și președintele Camerei supune votului fiecare amendament cuprins în raportul comisiei sesizate în fond și fiecare amendament, după care se va proceda la votarea finală a proiectului de lege sau a propunerii legislative.

---

[1] A se vedea art. 115-120 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 108-113 din Regulamentul Senatului.

Art. 77. Promulgarea legii

(1) Legea se trimite, spre promulgare, Președintelui României. Promulgarea legii se face în termen de cel mult 20 de zile de la primire.

(2) Înainte de promulgare, Președintele poate cere Parlamentului, o singură dată, reexaminarea legii.

(3) Dacă Președintele a cerut reexaminarea legii ori dacă s-a cerut verificarea constituționalității ei, promulgarea legii se face în cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare sau de la primirea deciziei Curții Constituționale, prin care i s-a confirmat constituționalitatea.

Lucrări de referință: *G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper*, Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1997, p. 661-662; *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Ed. Monitorul Oficial R.A., București, 1992, p. 177-178; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 137-138; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 684-686; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 121-125; *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, Ed. P.U.F., Paris, 1992, p. 836; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 762-763; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 226-227; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005, p. 239-240; *I. Vida*, Comentariul art. 77 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 721-727.

Studii de specialitate: *I. Chelaru*, Considerații referitoare la procedura parlamentară a reexaminării legilor din inițiativa Președintelui României, în Dreptul nr. 6/2016; *M. Constantinescu, I. Vida*, Promulgarea legii, în Dreptul nr. 6/2000; *Ș. Deaconu*, Președintele României și raporturile sale constituționale cu Parlamentul, în Dreptul nr. 3/2009; *G. Gîrleșteanu*, Referendum. Obligația constituțională de reexaminare a legii. Punerea de acord a unei legi cu o decizie a Curții Constituționale. Lege de procedură. Valabilitatea referendumului. Principiul neretroactivității legii. Principiul intrării în vigoare a legii. Principiul aplicării imediate a legii. Repetarea referendumului. Situație juridică în curs de constituire. Decizie interpretativă, în Curierul Judiciar nr. 2/2008; *G. Gîrleșteanu*, Mijloace de presiune între puteri în statul român de drept: dreptul de dizolvare a Parlamentului, dreptul de a cere reexaminarea legii, moțiunea simplă și suspendarea Președintelui, în Pandectele Române nr. 12/2011; *C. Ionescu*, Unele reflecții pe marginea art. 77 din Constituția României, republicată, în Curierul Judiciar nr. 6/2009.

Corelații legislative: Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010).

Comentariu

Sumar

§1. Justificarea dreptului puterii executive de a promulga legile adoptate de Parlament 821
§2. Promulgarea legilor – o obligație constituțională a Președintelui României 822
§3. Procedura de promulgare 823

§1. Justificarea dreptului puterii executive de a promulga legile adoptate de Parlament

Prerogativele puterii executive privind finalizarea procesului legislativ, corelate și cu dreptul acesteia de inițiere a proiectelor de lege sunt, aparent, de natură să pună un semn de întrebare asupra supremației legislative a Parlamentului sau, chiar, a principiului separației puterilor în stat. În asemenea condiții, suveranitatea Parlamentului nu ar fi com- 1

promisă? Principiul separației puterilor mai este respectat? Răspunsul la aceste întrebări nu poate fi decât negativ. Este deja o regulă a organizării și funcționării sistemelor politice, ca organele de stat să conlucreze unele cu altele, să interfereze în procesul unitar de exercitare a puterii. În felul acesta, cele trei mari ramuri ale puterii – puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească – se controlează reciproc pentru a împiedica orice tendință a acestora spre exercitarea abuzivă a atribuțiilor constituționale care le-au fost conferite prin Legea fundamentală. Această regulă simplă de guvernare se aplică și în cadrul finalizării procesului legislativ, în care șeful statului, ca parte a puterii executive, verifică, între altele, respectarea de către Parlament a tuturor normelor de reglementare normativă a relațiilor sociale, precum și a condițiilor constituționale pentru îndeplinirea activității de legiferare. Nu în ultimul rând, primind legea spre promulgare, șeful statului recurge la evaluarea constituționalității acesteia, având dreptul să sesizeze autoritatea publică competentă să exercite efectiv controlul constituționalității legii respective.

2 În realitate, intervenția puterii executive în finalizarea procesului legislativ este pur formală și nu impietează cu nimic asupra exercitării de către parlamentari a mandatului lor în condiții de deplină libertate și la adăpost de o eventuală presiune sau imixtiune guvernamentală. Puterea executivă nu se substituie prin intermediul șefului statului, care deține prerogativa de a promulga legile adoptate de Parlament, forului legislativ.

3 În practica și doctrina constituțională s-au conturat două căi de intervenție a Executivului asupra Legislativului în această materie, și anume:

a) sancționarea sau promulgarea legilor;

b) dreptul de veto.

4 Procedura sancționării sau promulgării legilor izvorăște din doctrina separației celor trei puteri în stat și este un ultim efort al puterii executive pentru a preveni un eventual abuz din partea puterii legislative, care s-ar lăsa tentată ca, votând o lege, să-și impună punctul de vedere în mod discreționar nu numai asupra unei puteri sau alteia, ci și asupra poporului, care este, în ultimă instanță destinatarul legii. Între sancțiune și promulgare nu este o diferență de conținut. În general, în formele de guvernământ monarhice se folosește noțiunea de sancționare a legilor (aprobare a legilor). În statele cu o formă de guvernământ monarhică se consideră, tradițional, că monarhul este o ramură a puterii legislative și în această calitate îi revine competența de a aproba legea. În formele de guvernământ republicane se folosește termenul de promulgare.

5 Așadar, șeful statului, dispunând de puterea de a promulga legea adoptată de Parlament, o supune unei ultime verificări în ceea ce privește conținutul acesteia și chiar constituționalitatea ei. Promulgarea echivalează, în acest caz, cu o autentificare a legii, în urma căreia șeful statului dispune publicarea ei în gazeta oficială a statului. Prin actul promulgării, legea devine executorie, capătă forță juridică.

6 Din punct de vedere juridic, refuzul șefului statului de a promulga legea este o expresie a dreptului său de veto. Acest drept este conferit șefului statului atât în republicile prezidențiale, cât și în republicile parlamentare. Dreptul de veto poate fi exercitat și de monarh.

§2. Promulgarea legilor – o obligație constituțională a Președintelui României

7 Constituția prevede în art. 77 alin. (1) că, după adoptare, legea se trimite spre promulgare Președintelui României. Potrivit regulamentelor parlamentare, declanșarea procedurii de

promulgare este atributul exclusiv al Președintelui Camerei Deputaților [art. 133 alin. (5) din Regulamentul Camerei Deputaților]. Competența exclusivă a președintelui Camerei Deputaților de a declanșa procedura de promulgare nu trebuie interpretată printr-o diminuare a autorității și reprezentativității președintelui Senatului și nici printr-o legătură instituționalizată preferențial între Președintele României și președintele Camerei Deputaților. Mai degrabă, prerogativa acestuia exprimă, într-o procedură simbolică cu rădăcini istorice în doctrina constituțională occidentală, calitatea Camerei Deputaților ca exponent al intereselor poporului.

Aplicarea acestei tradiții istorice în viața parlamentară românească este mai mult o dovadă de mimetism politic și mai puțin o expresie a unei realități parlamentare. Se știe că sistemul parlamentar instituit prin Constituția adoptată în 1991 are la bază bicameralismul perfect al Parlamentului și puterile identice atribuite Camerei Deputaților și Senatului ca rezultat al legitimității lor electorale comune. 8

Precizăm că promulgarea nu este un drept discreționar al Președintelui României, care ar rămâne la latitudinea sa să-l exercite, ci o obligație constituțională, ce decurge chiar din redactarea art. 77 alin. (1) din Constituție. Nu trebuie, însă, să se înțeleagă că actul de promulgare este lipsit de condiționări. Chiar alin. (2) al art. 77 din Constituție stabilește posibilitatea șefului statului de a cere Parlamentului reexaminarea unei legi ce i-a fost transmisă spre promulgare. Aceeași posibilitate de a-și exprima dezacordul cu legea respectivă, de data aceasta pentru motive de neconstituționalitate, îi este recunoscută șefului statului în art. 146 lit. a), precum și în art. 77 alin. (3) din Constituție. Rezultă, astfel, că promulgarea este regula, iar cererea de reexaminare, precum și sesizarea Curții Constituționale reprezintă excepția. 9

§3. Procedura de promulgare

Primind legea adoptată de Parlament spre promulgare, Președintele României are următoarele posibilități: 10

a) să semneze decretul de promulgare și să dispună publicarea legii în Monitorul Oficial al României;

b) să ceară Parlamentului reexaminarea legii, o singură dată;

c) să sesizeze Curtea Constituțională privind neconstituționalitatea legii, potrivit art. 146 lit. a) din Constituție.

Pentru motive lesne de înțeles, în Constituție este prevăzut un termen rezonabil în care șeful statului poate să promulge legea. Potrivit prevederilor constituționale, termenul respectiv este de 20 de zile și curge de la primirea legii transmise de Parlament. După părerea noastră, textul este excesiv de larg, un termen de 7 zile ar fi suficient pentru evaluarea legii de către șeful statului. Nimic nu îl împiedică pe Președintele României să urmărească parcurgerea procesului legislativ de dezbatere și adoptare a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative. În acest fel, șeful statului poate să analizeze în amănunțime conținutul legii aprobate de Parlament. În plen, Președintele României are la dispoziție și termenul de 5 zile, respectiv de 2 zile cât timp legea adoptată nu poate fi trimisă spre promulgare, pentru a examina oportunitatea ori constituționalitatea legii adoptate de Parlament. 11

În legătură cu modalitatea de calculare a termenului, Curtea Constituțională a decis că termenele prevăzute în Legea nr. 47/1992, referitoare la sesizarea Curții sunt termene care 12

privesc desfășurarea raporturilor constituționale dintre autoritățile publice și, prin urmare, în măsura în care nu se prevede altfel în mod expres, nu se calculează pe zile libere[1].

13 În acest termen, Președintele României poate trimite înapoi legea Parlamentului – doar o singură dată – pentru a fi reexaminată. Trebuie reținut faptul că Președintele nu poate face presiuni asupra Parlamentului, încercând să-i propună o anumită redactare a vreunui articol, sau să modifice substanța legii. Legea poate fi menținută de forul legislativ în forma în care a fost votată inițial. Mai mult, pentru respingerea obiecțiilor formulate de Președintele României în cererea de reexaminare a legii, nu este necesară o altă majoritate de voturi decât cea cerută în faza inițială a procesului legislativ, potrivit caracterului organic sau, după caz, ordinar al legii în cauză.

14 De asemenea, în același termen de 20 de zile Președintele României poate sesiza Curtea Constituțională asupra constituționalității legii. În aceste două situații, promulgarea legii este obligatorie în termen de 10 zile de la primirea legii după reexaminarea de către Parlament sau de la primirea deciziei Curții Constituționale prin care se confirmă constituționalitatea legii. Și în acest caz, termenul constituțional ar putea fi redus la cel mult 2 zile de la primirea legii.

15 După cum se poate observa, prerogativele Președintelui în acest caz sunt pur formale, el neputând bloca procesul legislativ, care rămâne fieful Parlamentului.

16 În exercitarea dreptului său constituțional de a retrimite o lege Parlamentului pentru a fi reexaminată sau de a sesiza Curtea Constituțională, Președintele adresează un mesaj în care prezintă, după caz, motivele care l-au determinat să retrimită actul normativ pentru a fi reexaminat sau considerentele sale referitoare la neconstituționalitatea acestuia.

17 În art. 77 alin. (2) nu se face nicio precizare în ce privește motivele pe care le poate invoca Președintele României pentru refuzul de a promulga o lege și pentru retrimiterea acesteia Parlamentului în vederea reexaminării. Logic, șeful statului nu poate invoca în acest caz neconstituționalitatea legii, întrucât, într-o asemenea ipoteză, ar avea deschisă calea sesizării Curții Constituționale. Pe de altă parte, ar fi nepotrivit ca șeful statului să sesizeze Parlamentul cu privire la neconstituționalitatea unei legi, parlamentarii neputând să judece în propria cauză. Motivul retrimiterii legii la Parlament pentru a fi reexaminată îl pot constitui lacune de reglementare, vicii de procedură, nerespectarea normelor de tehnică legislativă, erori de sistematizare a actelor normative, sau greșeli materiale care afectează aplicarea legii. De asemenea, prin retrimiterea unei legi spre reexaminare Parlamentului, șeful statului își poate exprima dezacordul față de anumite prevederi ale legii.

18 Nici Constituția, nici regulamentele parlamentare nu prevăd expres obligația președintelui de a-și motiva cererea. Se înțelege însă că obiecțiile președintelui, inclusiv cele de oportunitate, trebuie să se întemeieze pe considerente concrete. Altfel, membrii celor două Camere nu ar putea examina cu seriozitate cererea de reexaminare.

19 Art. 137 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților prevede, în acest sens, că reexaminarea legii în urma cererii făcute de Președintele României în temeiul art. 77 alin. (2) din Constituție va fi examinată de aceasta, dacă i-a revenit competența să o examineze ca primă Cameră sesizată. În caz contrar, cererea de reexaminare va fi examinată de Senat. Regulamentul Camerei Deputaților prevede în art. 137 alin. (1) un termen de 30 de zile de la primirea cererii pentru efectuarea reexaminării. Art. 146 alin. (1) din

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 233/1999 (M.Of. nr. 638 din 28 decembrie 1999).

Regulamentul Senatului stabilește că cererea de reexaminare a unei legi adoptate prima dată de Senat adresată de Președintele României Senatului, în virtutea art. 77 alin. (2) din Constituție, va fi înscrisă în termen de cel mult 30 de zile în proiectul ordinii de zi a Camerei respective. Reexaminarea legii pe baza cererii Președintelui republicii se face cu respectarea procedurii legislative.

În cazul în care obiecția șefului statului se referă la o lege adoptată de Camera Deputaților 20
și Senat în ședință comună, legea a cărei reexaminare a fost cerută va fi transmisă de cele două Birouri permanente comisiilor permanente sesizate în fond cu inițiativa legislativă respectivă, iar deliberarea asupra raportului comun al celor două comisii parlamentare de specialitate se face în ședință comună, în conformitate cu Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

Trebuie reținut că Președintele nu poate refuza promulgarea pur și simplu. Refuzul 21
nejustificat de a promulga o lege poate fi considerat o abatere a Președintelui de la una dintre îndatoririle sale constituționale. Prerogativa constituțională a Președintelui României de examinare a conținutului legii adoptate de Parlament se întemeiază pe art. 80 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia Președintele veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice.

În ceea ce privește termenul de lege, trebuie precizat că legile constituționale nu sunt 22
supuse procedurii promulgării, deși art. 77 alin. (1) din Constituție se referă în general la lege. Într-adevăr, art. 77 alin. (1) din Constituție este clar. În acest text Legiuitorul constituant se referă la lege în general, și nu la o anumită categorie de legi. În practică, însă, nici Constituția adoptată în 1991, nici Legea de revizuire a acesteia aprobată prin referendumul național din 18-19 octombrie 2003 nu au fost promulgate.

Din economia art. 77 din Constituție se desprinde, pe cale de consecință, ideea că 23
toate celelalte acte pe care le adoptă Camerele, în comun sau separat, nu trebuie supuse procedurii promulgării. Promulgarea se face prin decret semnat de Președinte.

Constituția nu prevede un termen în care legea trebuie trimisă Președintelui României 24
spre promulgare. Simpla logică juridică ar impune că obligația de trimitere a legii începe în momentul finalizării procesului legislativ la nivelul celor două Camere legislative. Art. 34 lit. f) din Regulamentul Camerei Deputaților prevede, în acest sens, că președintele acesteia trimite de îndată legile adoptate de Parlament spre promulgare.

Art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 pentru organizarea și funcționarea Curții 25
Constituționale, republicată, prevede – pentru rațiuni practice privind posibilitatea de declanșare a jurisdicției constituționale – că, în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare legea se comunică Guvernului, Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și Avocatului Poporului și se depune la secretarul general al Camerei Deputaților și la cel de la Senat în vederea exercitării de către membrii celor două Camere a dreptului de a sesiza Curtea Constituțională privind neconstituționalitatea legii în cauză. Termenul de 5 zile se reduce la 2 zile dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Termenul de 5 zile, respectiv de 2 zile curge de la depunerea legii la secretarii generali ai Camerelor și se calculează pe zile lucrătoare, neluându-se în calcul zilele de sărbătoare.

Rolul acestei amânări a momentului trimiterii legii spre promulgare constă în asigurarea 26
ca toți factorii care au dreptul să sesizeze Curtea Constituțională să îl poată exercita. Ca

atare, timp de 5 zile, respectiv, de 2 zile de la anunţarea legii în plenul fiecărei Camere aceasta nu se trimite spre promulgare.

27 Dacă Preşedintele României a cerut reexaminarea legii, Camerele examinează obiecţiile formulate de şeful statului şi decid prin vot fie modificarea corespunzătoare a dispoziţiilor care fac obiectul cererii, fie respingerea cererii de reexaminare. Precizăm faptul că Preşedintele României poate cere reexaminarea unei legi doar o singură dată. Procedura reexaminării este prevăzută în regulamentele parlamentare.

28 Procedura de reexaminare efectuată de o Cameră este reluată de cealaltă Cameră cu respectarea procedurii legislative.

29 În practică, s-a pus problema dacă Preşedintele mai are dreptul să ceară Parlamentului, în termenul prevăzut în art. 77 alin. (3) din Constituţie, să reexamineze o lege, în situaţia în care constituţionalitatea acesteia a fost confirmată de Curtea Constituţională pe calea controlului prealabil, sau dacă legea în cauză a fost reexaminată de Parlament conform art. 147 alin. (2) din Constituţie.

30 Evident, Preşedintele are dreptul constituţional, stipulat în art. 77 alin. (2) din Legea fundamentală, să refuze promulgarea legii şi, în această situaţie ipotetică, cu condiţia ca motivele invocate de acesta pentru reexaminarea legii să nu se refere la dispoziţiile a căror constituţionalitate a fost constatată de Curtea Constituţională pe calea controlului prealabil. De asemenea, Preşedintele României are dreptul de a sesiza Curtea Constituţională conform art. 146 lit. a) din Constituţie cu privire la neconstituţionalitatea unei legi a cărei reexaminare a cerut-o anterior potrivit art. 77 alin. (2) din Constituţie, cu condiţia ca obiecţiile de neconstituţionalitate să nu fie identice cu cele pentru care a cerut reexaminarea legii respective.

Art. 78. Intrarea în vigoare a legii

Legea se publică în Monitorul Oficial al României şi intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.

Lucrări de referinţă: *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituţia României comentată şi adnotată, Ed. Monitorul Oficial R.A., Bucureşti, 1992, p. 178; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. Tănăsescu*, Constituţia României revizuită. Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 138-139; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 686-689; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 125; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 763; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 227; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 255; *I. Vida*, Comentariul art. 78 din Constituţie, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 725-731.

Studii de specialitate: *I. Deleanu*, Revizuirea Constituţiei, în Dreptul nr. 12/2003; *C.-L. Popescu*, Data intrării în vigoare a actelor normative, în lumina dispoziţiilor constituţionale revizuite, în Dreptul nr. 4/2004.

Corelaţii legislative: Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată (M.Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010).

Comentariu

Sumar

§1. Publicarea obligatorie a legii – condiție sine qua non a existenței sale 827
§2. Intrarea în vigoare a legii 828

§1. Publicarea obligatorie a legii – condiție *sine qua non* a existenței sale

În drept există prezumția că destinatarii legii o cunosc, neputând fi nimeni exonerat de răspundere pentru că nu a cunoscut prevederile legii pe care le-a încălcat (*nemo censetur ignorare legem*). Cunoașterea legii este nu numai o datorie civică, dar și o obligație rezultată din „contractul social" încheiat între guvernanți și guvernați. În plus, fiecare cetățean trebuie să-și cunoască drepturile și obligațiile legale, precum și dispozițiile pe care trebuie să le aplice sau de care să beneficieze în activitatea profesională și socială curentă. 1

Publicarea legii în colecția oficială a statului este o condiție de validitate și chiar de existență a acesteia. O lege nu există pentru destinatarii săi dacă nu este publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I. Constituția nu a condiționat existența legii de publicarea ei în Monitorul Oficial al României, Partea I. O asemenea condiționare este stabilită în Legea fundamentală doar în privința decretelor Președintelui României și a actelor normative emise de Guvern. Art. 108 alin. (4) din Constituție prevede, în acest sens, că nepublicarea hotărârii sau a ordonanței atrage inexistența acesteia. O reglementare identică este prevăzută în art. 100 alin. (1) din Constituție, cu referire la decretele emise de Președintele republicii. 2

Fiecare stat are o colecție oficială de acte normative, România fiind unul dintre statele care s-au îngrijit din zorii erei lor moderne să-și țină curent o legislație. Anul 2010 a fost al 195-lea an în care s-au tipărit fără întrerupere într-o colecție oficială legile statului, precum și alte acte normative și documente politice etc. 3

Art. 11 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată, prevede că în vederea intrării lor în vigoare, legile și celelalte acte normative adoptate de Parlament se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Alin. (3) al aceluiași articol stabilește că legile se publică imediat după promulgare, însoțite de actul (decretul) prin care au fost promulgate. După promulgare, legea primește un număr într-un registru curent ținut anual de Secretariatul general al Camerei Deputaților și se transmite Monitorului Oficial al României în vederea publicării. Celelalte acte normative, adoptate de Parlament, se publică sub semnătura președinților celor două Camere. 4

Sunt situații când, potrivit voinței legislative a Parlamentului, exprimată expres în cuprinsul legii, anumite dispoziții ale acesteia intră în vigoare la alte date decât cea la care chiar legea în cauză a început să se aplice. În alte situații, este posibil să se prevadă în cuprinsul legii că aceasta, deși publicată în Monitorul Oficial, urmează să intre în vigoare la o dată ce va fi stabilită în cuprinsul unei viitoare legi. Astfel, Legea nr. 286/2009 pentru adoptarea Codului penal al României[1)] prevede în art. 446 alin. (1) că noul Cod penal intră în vigoare la data care va fi stabilită în legea pentru punerea în aplicare a acestuia. Același text prevede, ca o măsură de excepție, că alin. (2) și (3) ale art. 446 C.pen. intră în vigoare la 4 zile de la data publicării legii în Monitorul Oficial al României, Partea I. 5

[1)] M.Of. nr. 510 din 24 iulie 2009.

6 Guvernantul nu poate pretinde, însă, cetățeanului să cunoască dispozițiile legale pe care este obligat să le respecte imediat în momentul următor publicării legii în „Monitorul Oficial", deși conținutul fiecărui număr al „Monitorului Oficial" este cules și difuzat și în format electronic.

§2. Intrarea în vigoare a legii

7 Pentru a stabili o perioadă de timp de studiere a legislației, Legea de revizuire a Constituției a modificat conținutul art. 78, prevăzând că legea publicată în „Monitorul Oficial" al României, intră în vigoare la 3 zile de la data publicării ei sau la o dată ulterioară, prevăzută chiar în textul acesteia. Cât privește calcularea termenului de 3 zile prevăzut în art. 78 din Constituție, menționăm că art. 12 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 a stabilit că acesta se calculează pe zile calendaristice, începând cu data publicării legii în Monitorul Oficial, și expiră la ora 24.00 a celei de a treia zi de la publicare. Considerăm, totuși, că un termen de 5 zile de la publicarea legii, ca moment al intrării sale în vigoare, era mai potrivit decât cel pentru care a optat Legea de revizuire. În intervalul de 3 zile se pot intercala și zilele de sărbătoare, când cetățenii nu își pot procura „Monitorul Oficial". Pentru simetrie de concepție, ar trebui stabilit în viitor un termen similar pentru intrarea în vigoare a ordonanțelor și mai ales, a hotărârilor Guvernului, ca și a actelor autorităților administrației publice care se publică în Monitorul Oficial al României.

Art. 79. Consiliul Legislativ

(1) Consiliul Legislativ este organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. El ține evidența oficială a legislației României.

(2) Înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ se stabilesc prin lege organică.

Lucrări de referință: *G. Alexianu*, Principii de drept constituțional, Ed. Librăriei „Universala" Alcaly & Co., București, 1939, p. 116-118; *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Ed. Monitorul Oficial R.A., București, 1992, p. 179; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 139-140; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 677-678; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 115-116; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 754-757; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 215-216; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005, p. 210; *S. Popescu*, Comentariul art. 79 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 731-748; *P. Negulescu*, Principiile fundamentale ale Constituției din 27 Februarie 1938, Ed. Atelierele Zanet Corlățeanu, București, 1939, p. 189-196; *C. Paraschiv*, Consiliul de Stat cu atribuții legislative, în Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, București, 1990, p. 189-205.

Studii de specialitate: *Ș. Beligrădeanu, I.T. Ștefănescu*, Consecințele nesolicitării avizului consultativ al Consiliului Economic și Social sau al Consiliului Legislativ cu privire la proiectele actelor normative, în Dreptul nr. 7/2006; *B. Berceanu*, Istoricul și natura Consiliului Legislativ, în Consiliul Legislativ – Buletinul de informare legislativă nr. 1/1999; *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, Parlamentul ca tribună a poporului, în Dreptul nr. 3/2005; *C. Ionescu*, Câteva considerații în legătură cu originea și funcțiile constituționale

ale Consiliului Legislativ, în Dreptul nr. 4/2017; *G.I. Marconescu*, Competența Consiliului Legislativ de a elabora nemijlocit proiecte de coduri și alte legi complexe și de a coordona elaborarea unor astfel de proiecte de acte normative, în Dreptul nr. 1/2000; *E.-I. Moțiu*, Autoritățile administrative centrale autonome, în lumina Constituției și a legislației în vigoare, în Revista de Drept Public nr. 3/2008; *S. Popescu, V. Țăndăreanu*, Consiliul Legislativ. Instituții de consultanță și de tehnică legislativă în unele țări europene, în Revista de Drept Comercial nr. 9/2000; *S. Popescu, V. Țăndăreanu*, Normele de tehnică legislativă, în concordanță cu Constituția României, republicată, în Revista de Drept Comercial nr. 6/2004.

Corelații legislative: Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată (M.Of. nr. 1122 din 29 noiembrie 2004).

Comentariu

Sumar

§1. Repere istorice privind Consiliul Legislativ 829
§2. Rolul Consiliului Legislativ 832
§3. Prerogativele constituționale ale Consiliului Legislativ 833

§1. Repere istorice privind Consiliul Legislativ

Prin vechimea sa considerabilă, Consiliul Legislativ poate fi apreciat ca un element 1
important al întăririi parlamentarismului în țara noastră, având un rol pozitiv în modernizarea procesului legislativ. Primul organism modern cu funcții tehno-legislative a fost Comisia Centrală de la Focșani, înființată prin Convenția de la Paris din 1858, ca organism legislativ cu activitate permanentă. Ideea unui organism având menirea de a pregăti proiecte de lege și de a da consultații juridice privind conținutul actelor normative adoptate de Adunările legiuitoare (Divanurile Obștești) este mult mai veche. Ion C. Filitti menționează într-un excelent studiu publicat în Revista de Drept Public Anul II, 1927 că filiația Consiliului legislativ poate fi „urcată până la divanele care, din cele dintâi timpuri ale organizației de Stat a Principatelor române, asistau și sfătuiau pe Domn în exercițiul întreitelor sale atribuții, legislative, executive și judecătorești". Domnitorul moldovean Scarlat Calimah a înființat la 1 ianuarie 1818 funcția de jurisconsult al Statului. Motivația înființării acestei funcții o găsim în hrisovul semnat de domnitor[1]. Competența jurisconsultul Statului se limita la exprimarea unor opinii de specialitate cu privire la ceea ce am numi astăzi sistematizarea legislației, inclusiv, respectarea regulilor de tehnică legislativă, fiindu-i

[1] A se vedea *I.C. Filitti*, Originea și menirea Consiliului Legislativ, Revista de Drept Public, Anul II, 1927, p. 45 În expunerea de motive a înființării funcției de jurisconsult al Statului se menționează următoarele:" Mulți din vechii și modernii publiciști au dovedit trebuința introducerii în Staturi a unui censor al legilor. Acest censor, pe care anticii Elini îl numeau tesmotet, iar Bizantinii nomofilax, era însărcinat cu necurmata priveghere asupra adunării legilor și cu cercetarea dacă nu este în ele vreo contrazicere; dacă nu cumva legea începe a fi contrară cu inteligența, cu moravurile și cu starea de propășire a nației; ca tot ce din scăpare de vedere sau din provizoratul împrejurărilor s-ar găsi ieșit din drept sau din folosul obștesc, observându-se de dânsul și dovedindu-se, să se comunice guvernului proiecte de modificare... Ocupat neîncetat cu studiul legilor, cercetând fiecare lucru cum stă, luând seama pururi ca legile să se păzească și cercetând pricinile de neorânduieli, el cel dintâi va descoperi lipsurile legislației, el cel dintâi va arăta cârmuirii... îndreptările de care corpul legilor are trebuință..." (*I.C. Filitti*, op. cit., p. 45).

interzis să inițieze proiecte de lege. În același hrisov de numire în funcția respectivă se menționa că „postul de jure-consult are de competență numai privigherea asupra legilor și putere dătătoare de opinii, însă nici decât cea dătătoare de legi". În această funcție a fost numit pe viață juristul Constantin Skeleti, „bărbat erudit și experient în legi"[1]. Prerogativele jurisconsultului statului nu au corespondent în atribuțiile viitorului Consiliu Legislativ înființat în 1923, dar acesta „fiind nevoie de a se adăuga o lege, sau a se îndrepta vreun neajuns, va raporta puterii legislative, ca aceasta să orânduiască cele de cuviință"[2]. Preocuparea pentru elaborarea unei legislații de către specialiști nu este străină clasei politice reformatoare. Logofătul moldovean Dimitrie I. Sturdza, a întocmit în 1802 cunoscutul său Plan sau formă de oblăduire republicească „aristo-democraticească", în care se prevedea constituirea unei comisii formată din trei membrii al Marelui Divan (organism cu atribuții executive) și trei membrii ai Divanului Pravilnicesc (organism cu atribuții judecătorești), având ca atribuție elaborarea proiectelor de lege, ce urmau apoi să fie examinate de cele două divanuri (alcătuite fiecare din 15 membri) și votate de acestea. Legea astfel adoptată urma să fie adusă publicității prin înscrierea sa în „Condică Previlnicească"[3]. Revenind la Comisia Centrală, aceasta avea atribuția de a transforma propunerile făcute de domnitorii celor două Principate românești în proiecte de lege comune acestora. Art. 33 alin. (2) din Convenție stabilea că acest organism avea sarcina de a pregăti legile de interes general, comune celor două principate, și de a le supune prin mijlocirea domnitorilor, dezbaterii Adunărilor legiuitoare din Muntenia și Moldova[4]. Competența Comisiei Centrale se extindea și asupra amendamentelor introduse la proiectele de lege examinate de cele două Adunări legiuitoare. Art. 5 din Convenție a inclus acest organism în componența puterii legislative. Activitatea Comisiei Centrale a fost, însă, de scurtă durată, aceasta încetând să existe după înfăptuirea uniunii reale între Țara Românească și Moldova sub domnia lui Alexandru Ioan Cuza în 1862.

2 Rolul Comisiei Centrale ca organ de tehnică legislativă l-a luat Consiliul de Stat, înființat prin Legea din 11 februarie 1864[5]. Arondat puterii executive, Consiliul de Stat – care avea și atribuții de contencios administrativ – avea atribuția de a pregăti proiectele de lege și de regulamente administrative de aplicare a legilor. Proiectele de legi transmise Parlamentului spre dezbatere și adoptare erau însoțite de formula introductivă *„Auzind și opiniunea Consiliului de Stat"*. Avizele Consiliului de Stat erau consultative[6]. Consiliul de Stat a fost desființat prin art. 130 din Constituția din 1866. Art. 130 alin. (3) din Constituția promulgată de Carol I, prevedea că *„se va putea înființa o comisiune permanentă care nu va avea alte atribuțiuni decât studierea și elaborarea proiectelor de legi și regulamentelor de administrațiune publică"*. Lipsa unui organism care să elaboreze proiecte de lege și

[1] Idem, p. 46.

[2] Ibidem.

[3] Documentul este publicat în *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente 1741-1991, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 47-52. A se vedea și *I.C. Filitti*, op. cit., p. 46-47.

[4] A se vedea textul Convenției de la Paris din 1858 în *C. Ionescu,* Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente 1741-1991, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 306-311.

[5] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României..., op. cit., ed. 3, p. 389-394.

[6] A se vedea *P. Negulescu*, Principiile fundamentale ale Constituției din 27 Februarie 1938, Ed. Atelierele Zanet Corlățeanu, București, 1939, p. 190.

norme de tehnică legislativă a fost resimțită după desființarea Consiliului de Stat. Au existat câteva încercări de înființare a unui astfel de organism. Un prim proiect a fost elaborat de Eugeniu Stătescu în perioada în care s-a aflat la conducerea Ministerului de Justiție. Proiectul de lege privind Consiliul Legislativ a fost adoptat de Senat la 7 aprilie 1886, dar procedura legislativă nu a mai continuat și la Adunarea Deputaților[1]. Potrivit proiectului, Consiliul Legislativ avea ca atribuții: cercetarea proiectelor de legi elaborate de Guvern; revizuirea codurilor, semnalarea anuală a deficiențelor constatate în legile existente; publicarea unui buletin cu caracter legislativ[2]. Un nou proiect de lege a fost elaborat din inițiativă parlamentară de George Paladi ministrul justiției în 1897, dar și acesta a eșuat, după ce a fost adoptat de Senat[3].

Cert este că membrii Guvernului, ca și cei ai Parlamentului, erau convinși de necesitatea 3
înființării unui organism cu atribuțiile unui Consiliu Legislativ. Profesorul Constantin Dissescu, raportor din partea Senatului la proiectul de Constituție din 1923 avea să recunoască în raportul prezentat plenului acestei Camere că „Experiența zilnică ne arată că Adunările legiuitoare nu sunt apte pentru legile organice și complicate. Aceste legi cer cunoștințe speciale, studii și experiență. Chiar studiul dreptului nu este îndestulător. Legislația presupune cunoștința unei întregi enciclopedii. Este o tehnică legislativă, cum este una juridică, una financiară"[4]. Art. 76 din Constituția din 1923 a prevăzut că *„se înființează un Consiliu legislativ, a cărei menire este să ajute în mod consultativ la facerea și coordonarea legilor, emanând fie de la puterea executivă, fie din inițiativă parlamentară, cât și la întocmirea regulamentelor generale de aplicare a legilor"*. Solicitarea avizului Consiliului Legislativ reprezenta o obligație constituțională, a cărei neîndeplinire atrăgea neconstituționalitatea extrinsecă a legii în cauză[5].

---

[1] A se vedea *S. Popescu, T. Prelipceanu*, Eugeniu Stătescu – reputat avocat și om politic, autorul primului proiect pentru crearea Consiliului legislativ, în Buletinul de informare legislativă, Consiliul Legislativ nr. 3/2016. A se vedea și *P. Negulescu*, Principiile fundamentale ale Constituțiunii din 27 februarie 1938, Atelierele Zanet Corlățeanu, București, 1938, p. 190-191 și *I.C. Filitti*, op. cit., p. 51.

[2] A se vedea *I.C. Filitti*, op. cit., p. 51.

[3] A se vedea *A. Lascarov-Moldovanu, S.D. Ionescu*, Constituțiunea României din 1923 adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudențe, Ed. Tipografiei „Curierul Judiciar", Soc. Anonimă, București, 1925, p. 363.

[4] Opinia profesorului Dissescu despre inaptitudinea Adunărilor legiuitoare de a legifera în domenii cu specializare strictă constituia o adevărată profesiune de credință a eminentului dascăl, deși era și membru al Parlamentului și al Guvernului. Opinia sa exprimată ca membru al Senatului în 1923 era preluată din cursul său de Drept public român din 1890, în care scria la p. 783-784 că: „experiența a dovedit că Adunările legiuitoare nu sunt tocmai apte pentru legislație. Animate de pasiuni politice, ele alcătuiesc de multe ori legi de partid și sub impresia momentului votează amendamente obscure nechibzuite, în contrazicere cu economia legii". Același pasaj va fi preluat fără nicio modificare în cursul său de Drept constituțional, publicat în 1915 (p. 878).

[5] În legătură cu rolul și atribuțiile Consiliului Legislativ înființat în 1925 a se vedea: *G. Alexianu*, Rolul Consiliului Legislativ, în Revista de Drept Public, anul IV, nr. 3-4, 1929, p. 473-492; *G. Alexianu*, Organizarea Consiliului Legislativ, în Revista de Drept Public, anul V, 1930, p. 31-40; *E.A. Paulopol*, Rolul și limitele tehnicei legislative și controlul legislativ, în Revista de Drept Public, anul VI, nr. 3-4, 1931, p. 286-308; *C. Rarincescu*, Funcțiunea constituțională a Consiliului Legislativ, în Curierul Judiciar nr. 28/1927.

4 Din eroare, prevederile constituționale referitoare la Consiliul Legislativ au fost cuprinse în Capitolul I al Titlului III din Constituție, de unde s-a tras concluzia eronată și respinsă în doctrina de specialitate, că acest organism ar fi făcut parte din puterea legiuitoare. Chiar Consiliul Legislativ a dat naștere acestui punct de vedere, susținând într-unul dintre avizele sale (pe marginea proiectului de lege din 1927 privind armonizarea salariilor funcționarilor publici) că aceasta ar face parte din puterea legislativă[1].

5 Consiliul Legislativ a fost înființat prin lege, la 26 Februarie 1925. Atribuția sa principală era *„de a ajuta în mod consultativ la facerea și coordonarea legilor și la întocmirea regulamentelor generale pentru aplicarea acestor legi"*. Consultarea Consiliului Legislativ era obligatorie pentru toate proiectele de legi constituționale și ordinare cu excepția celor pentru credite bugetare.

6 Constituția din 1938 a extins prin art. 72 competența Consiliului Legislativ la examinarea amendamentelor făcute de deputați și senatori la proiectele de legi examinate în comisiile parlamentare. În concordanță cu această nouă competență și pentru a se reglementa și alte aspecte de ordin organizatoric, și funcțional, la 12 Decembrie 1938 a fost adoptată o nouă lege pentru organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ[2].

7 În Referatul către Consiliul de Miniștri, care a însoțit proiectul noii legi, s-a subliniat că după înființarea Consiliului Legislativ în 1926 *„s-a creat o tehnică legislativă serioasă și s-a observat o precisă concordanță între principiile constituționale și legile ce s-au efectuat, punându-se, astfel, capăt multor anomalii care stăpâneau condițiile în care se legifera la noi"*[3].

8 Consiliul Legislativ interbelic și-a încetat activitatea în 1948, fiind reînființat în 1971 sub conducerea eminentului profesor universitar dr. Ioan Ceterchi, organism care a încetat să funcționeze în decembrie 1989, ca urmare a dizolvării Marii Adunări Naționale.

§2. Rolul Consiliului Legislativ

9 Opera legislativă a unui Parlament trebuie să aibă un conținut clar, un limbaj corect din punct de vedere gramatical și chiar lexical, să respecte anumite cerințe de tehnică a exprimării juridice. În plus, preocuparea legiuitorilor pentru o operă legislativă coerentă s-a îndreptat, cu deosebire din epoca modernă, spre construcția unui sistem de drept unitar, armonios articulat și sistematizat în cele mai mici detalii, care să dea satisfacție deplină cerinței unei legiferări complete și unitare a unui anumit domeniu al vieții sociale și, în același timp, asigurării unei sistematizări normative și exprimării elegante, clare și corecte lingvistic a textului legislativ.

10 Acestor preocupări le-a răspuns Adunarea Constituantă, când a prevăzut înființarea Consiliului Legislativ ca organ de specialitate al Parlamentului. Rolul constituțional al Consiliului Legislativ constă în avizarea proiectelor de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații, precum și în ținerea evidenței oficiale a legislației statului român.

---

[1] A se vedea, pe larg, asupra acestor discuții doctrinare, *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. II, fascicula 2, Ed. Casa Școalelor, București, 1932, p. 148-149.

[2] A se vedea *C. Hamangiu*, Codul general al României. Legi uzuale, vol. XXVI, Partea a III-a, 1938, p. 2578 și urm.

[3] A se vedea *C. Hamangiu*, op. cit., p. 2602.

Consiliul Legislativ este o autoritate publică de rang constituțional, așa cum sunt, de pildă, Curtea Constituțională și Curtea de Conturi, iar înființarea sa se face printr-o lege specială. Aceasta a fost voința suverană a Adunării Constituante exprimată în art. 79 alin. (2) din Constituție. Cât privește caracterul legii la care face referire textul menționat, acesta este propriu legii organice. 11

În temeiul textului constituțional, Parlamentul a adoptat Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ. În concepția legiuitorului ordinar acest organism consultativ și de specialitate al Parlamentului are următoarele atribuții: analizează și avizează proiectele de legi, propunerile legislative și proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ ale Guvernului, în vederea supunerii lor spre legiferare sau adoptare, după caz; analizează și avizează, la cererea președintelui comisiei parlamentare sesizate în fond, amendamentele supuse dezbaterii comisiei și proiectele de legi sau propunerile legislative primite de comisie, după adoptarea lor de către una dintre Camerele Parlamentului; realizează nemijlocit sau coordonează, din dispoziția Camerei Deputaților sau a Senatului, elaborarea unor proiecte de coduri sau de alte legi de complexitate deosebită; elaborează, din dispoziția Camerei Deputaților sau a Senatului ori din proprie inițiativă, studii pentru sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației și face, pe această bază, propuneri Parlamentului și, după caz, Guvernului; examinează conformitatea legislației cu prevederile și principiile Constituției și sesizează birourile permanente ale Camerelor Parlamentului și, după caz, Guvernul asupra cazurilor de neconstituționalitate constatate; ține evidența oficială a legislației României și furnizează informația necesară pentru desfășurarea procesului legislativ; organizează informatizarea sistemului de evidență a acesteia și realizează produse informatice pentru evidența legislației asistată de calculator; urmărește, în vederea funcționării sistemului legislativ în mod unitar și coordonat, emiterea de către autoritățile publice competente a actelor normative în executare, dispuse prin legi, ordonanțe și hotărâri ale Guvernului, și semnalează organelor în drept întârzierile în emiterea acestora; elaborează Repertoriul legislației României – evidența oficială – și furnizează varianta on-line a acestuia; întocmește versiunile oficiale ale unor culegeri de acte normative; păstrează originalele legilor și ale decretelor de promulgare a acestora creează și actualizează, în sistem informatizat, baza de date necesară activității de studii și documentare legislativă. 12

Înainte de a supune unei analize de text aceste atribuții, facem precizarea că avizele Consiliului Legislativ sunt consultative, deși este obligatoriu să fie solicitate, potrivit legii. 13

După cum se poate constata din textele legale care stabilesc atribuțiile Consiliului Legislativ, rezultă că prin Constituție au fost fixate doar rolul și misiunea acestui organism, precum și liniile fundamentale ale activității sale. Prerogativele concrete, de detaliu au făcut obiectul legii speciale a Consiliului Legislativ. 14

§3. Prerogativele constituționale ale Consiliului Legislativ

Vom încerca, în cele ce urmează, să analizăm compatibilitatea atribuțiilor Consiliului Legislativ cu rolul său constituțional. În prealabil însă vom schița doar unele dintre cerințele pe care trebuie să le îndeplinească un asemenea organism într-un stat de drept. De la început, facem precizarea că atribuțiile Consiliului Legislativ trebuie să rezulte din funcția legislativă a Parlamentului. Cu alte cuvinte, activitatea Consiliului ar urma să se 15

raporteze exclusiv la actele normative având un caracter legislativ. Consiliul Legislativ nu este competent să avizeze, de pildă, proiecte de hotărâri normative ale Camerelor, deşi şi acestea trebuie să respecte normele de tehnică legislativă.

16 Facem aici menţiunea că activitatea normativă se desfăşoară şi în cadrul Guvernului, motiv pentru care şi proiectele de acte normative aprobate de Guvern trebuie să aibă printre alte avize de specialitate şi avizul Consiliului Legislativ şi, după caz, al altor organisme, cum este de pildă, Consiliul Economic şi Social sau Consiliul Concurenţei. Dacă celelalte avize sunt necesare pentru probleme de strictă specialitate, avizul Consiliului Legislativ priveşte în special aspectele de sistematizare şi corelare a textelor şi îndeosebi cele de tehnică legislativă.

17 Din analiza art. 79 alin. (1) din Constituţie rezultă că acest organism consultativ de specialitate al Parlamentului are două principale prerogative constituţionale, şi anume: avizarea proiectelor de acte normative supuse dezbaterii parlamentare şi ţinerea evidenţei oficiale a legislaţiei. Se observă cu claritate din textul constituţional că funcţia sau atribuţia de avizare a Consiliului Legislativ este circumscrisă expres şi limitativ la trei aspecte: sistematizarea, unificarea şi coordonarea întregii legislaţii. Atragem atenţia asupra termenului de „unificare", care ni se pare impropriu, întrucât poate induce ideea existenţei caracterului neunitar al sistemului juridic naţional. Dimpotrivă, legislaţia României a avut un caracter unitar în 1991. Niciun moment nu s-a pus problema unificării legislaţiei în momentul elaborării Constituţiei. Chiar în condiţiile Marii Uniri din 1918, când unificarea legislaţiei reprezenta un deziderat naţional, Consiliul Legislativ, înfiinţat prin lege specială în 1925, nu a avut sarcina expresă de a contribui la unificarea legislativă.

18 În concepţia Legiuitorului Constituant, dezvoltată în Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „unificarea legislativă" este o cerinţă de tehnică a reglementării normative, potrivit căreia dispoziţiile legale având aceeaşi forţă juridică şi acelaşi obiect de reglementare se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ. Prin realizarea acestei cerinţe, se asigură „unicitatea reglementării în materie", în sensul art. 14 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată.

19 Deşi este implicat în lucrările pregătitoare ale examinării iniţiativelor legislative în comisiile permanente, Consiliul Legislativ trebuie să nu împiedice prerogativele Camerelor sau ale Guvernului în materie de legiferare, precum şi nici pe cele ale deputaţilor şi senatorilor. Avizul Consiliului Legislativ trebuie să se limiteze la semnalarea deficienţelor de tehnică legislativă, a lipsei sistematizării legislative, fiind excluse oportunitatea şi partizanatul politic sau propunerile vizând modificări ale concepţiei iniţiatorului ori ale conţinutului anumitor texte ale proiectului sau ale propunerii legislative.

20 Consiliul Legislativ este prin excelenţă un organism consultativ de tehnică legislativă. Observaţiile şi propunerile cuprinse în avizul de specialitate al Consiliului Legislativ nu pot să se refere la fondul reglementării, ci la forma acesteia.

21 Privite din această perspectivă, unele dintre atribuţiile conferite Consiliului Legislativ prin legea sa specială se îndepărtează de substanţa prevederilor constituţionale cuprinse în articolul pe care îl comentăm. Ridică serioase semne de întrebare atribuţia Consiliului Legislativ de a realiza nemijlocit sau de a coordona din dispoziţia Camerei Deputaţilor sau a Senatului elaborarea unor proiecte de coduri sau de alte legi de complexitate deosebită. Este inadmisibil să se atragă Consiliul Legislativ în opera efectivă de legiferare. Textul respectiv din legea organică a Consiliului Legislativ care îi stabileşte o atare atribuţie

contravine, după părerea noastră, art. 74 alin. (1) din Constituție, care conferă dreptul de inițiativă legislativă exclusiv Guvernului, deputaților, senatorilor și cetățenilor. Prin acest text legal, Camera Deputaților și Senatul și-ar depăși puterile legislative ce li s-au delegat de către popor. Camerelor legislative le este interzis să delege exercițiul unor atribuții ce le-au fost delegate printr-un mandat special.

Atribuția Consiliului Legislativ prevăzută în art. 2 alin. (1) lit. c) din legea sa de organizare și funcționare (Legea nr. 73/1993) nu își are suportul în art. 79 din Constituție, ci în voința Parlamentului, care a preluat din Legea din 26 februarie 1925 aceeași eroare, îndrituind Consiliul Legislativ să facă judecăți de valoare politică, economică sau socială asupra proiectelor de lege examinate în vederea avizării. Nici art. 76 din Constituția din 1923, nici art. 79 din Constituția din 1991 nu conferă Consiliului Legislativ competența de a alcătui proiecte de legi, ci doar de *„a ajuta în mod consultativ la facerea și coordonarea legilor"*[1]. Și Legea din 26 februarie 1925 și Legea nr. 73/1993 au prevăzut în afara voinței Adunărilor Constituante atribuția Consiliului Legislativ de a întocmi la cererea puterii legiuitoare (în cazul Legii din 26 februarie 1925 și a puterii executive), a anteproiectelor de lege sau proiectelor de lege. În expunerea de motive a proiectului Legii din 26 februarie 1925 se menționează rolul Consiliului Legislativ, de a propune inițiatorilor proiectelor de lege, modificările de formă sau de fond pe care le-ar reclama, între altele, principiile și concepțiunile economice, sociale și politice ale Constituției, dispozițiile legilor și regulamentelor în ființă și trebuințele sociale și progresele științifice[2]. 22

În literatura de specialitate s-a spus că aceste atribuții ale Consiliului sunt în contradicție cu rolul său de organ de tehnică legislativă, așa cum repetă de mai multe ori expunerea de motive și cum rezultă din textul art. 76 din Constituție[3]. 23

Profesorul George Alexianu s-a pronunțat împotriva extinderii rolului Consiliului Legislativ, de la un organ tehnic legislativ, la un organ chemat să facă politică socială și politică generală, să discute concepțiile care stau la baza proiectelor, să le găsească, poate, în contradicție cu concepțiile sociale, economice și politice ale Constituției, să se pronunțe astfel, chiar, asupra oportunității unui proiect[4]. 24

Și unii membri ai Adunării Deputaților s-au pronunțat pentru neextinderea rolului Consiliului Legislativ, dincolo de prevederile Constituției[5]. 25

Dispoziția legală potrivit căreia proiectul de lege a cărui elaborare a fost solicitată de Camere Consiliului Legislativ se prezintă spre aprobare Guvernului înainte de a fi supus dezbaterii parlamentare nu este un argument serios împotriva opiniei că legiuitorul ordinar echivalează un organism de specialitate al Parlamentului cu un minister, ca inițiator de anteproiecte de lege. Orice proiect de lege reprezintă transpunerea în litera legii a unui obiectiv politic cuprins în programul de guvernare. Recunoașterea calității Consiliului Legislativ de inițiator de anteproiecte îi afectează poziția echidistantă din punct de vedere 26

---

[1] A se vedea art. 76 alin. (1) din Constituția din 1923.

[2] A se vedea *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. II, fascicula a II-a, Ed. Casa Școalelor, București, 1993, p. 133; *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Institutul de Arte Grafice, Ed. Marvan, București, 1936, p. 245.

[3] A se vedea *G. Alexianu*, op. cit., p. 134.

[4] Idem, p. 136-137.

[5] Idem, p. 138.

politic. Oricum, într-o asemenea ipoteză, Consiliul Legislativ s-ar situa de partea majorității parlamentare, care evident sprijină Guvernul.

27 Vocația legală a Consiliului Legislativ de a elabora, chiar și la cerere, proiecte de lege, ni se pare o reflexie întârziată și ilegitimă a Consiliului Legislativ înființat în 1971, care a funcționat în alte condiții social-politice și în care au excelat, este adevărat, unii dintre cei mai străluciți juriști români din perioada postbelică.

28 Nici dispoziția legală care conferă președintelui Consiliului Legislativ dreptul de a supune spre dezbatere secțiilor reunite unele proiecte de acte normative complexe, care ridică probleme deosebite, nu este compatibilă cu poziția și rolul neutru, cu imparțialitatea politică de care trebuie să dea dovadă Consiliul Legislativ. În realitate, „problemele deosebite" pe care le poate ridica proiectul unui act normativ complex, reflectă concepția politică și interesele de partid ale Guvernului, or, a permite acestui organism să se interfereze – chiar și la nivelul unei dezbateri de specialitate – în politica legislativă a puterii executive înseamnă a-l atrage în sfera politică, demers care nu are niciun temei constituțional.

29 De asemenea, atribuția Consiliului Legislativ de a examina în prezent conformitatea legislației în vigoare cu prevederile și principiile Constituției și de a sesiza birourile permanente ale Camerelor Parlamentului și, după caz, Guvernul asupra cazurilor de neconstituționalitate constatate nu are un temei constituțional.

30 Textul cuprins în art. 154 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia Consiliul Legislativ a căpătat atribuția constituțională de a examina conformitatea legislației cu dispozițiile constituționale și de a face propuneri corespunzătoare Parlamentului sau, după caz, Guvernului, nu reprezintă temeiul pentru atribuția acestuia prevăzută în art. 2 alin. (1) lit. e) din legea sa organică. Vom prezenta în cele ce urmează argumentele pe care se bazează opinia noastră.

31 În primul rând, este vorba de art. 154 alin. (2) care atribuie Consiliului Legislativ competența de a aprecia compatibilitatea ordinii juridice socialiste, aflată în vigoare la data aprobării Constituției democratice, cu principiile și dispozițiile acesteia, în lipsa unei alte autorități competente. În al doilea rând, atribuția Consiliului Legislativ de a verifica constituționalitatea actelor normative emise înainte de 1990 și chiar în perioada ulterioară era limitată chiar prin art. 154 alin. (1) din Constituție la 12 luni, timp în care ar fi fost posibil ca Parlamentul să adopte legea organică a Curții Constituționale, pentru ca această autoritate publică prevăzută de Constituție să înceapă să funcționeze. În al treilea rând, constatarea cazurilor de neconstituționalitate de către Consiliul Legislativ, în temeiul art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 73/1993, republicată, ar presupune stabilirea unei proceduri și a anumitor norme, aspecte tehnice pe care legea le ignoră. Ni se pare nefirească această atribuție a Consiliului Legislativ dacă o raportăm la natura consultativă a avizelor sale.

32 Dacă Consiliul Legislativ ar constata neconstituționalitatea unor acte normative adoptate de Parlament sau Guvern și ar sesiza aceste autorități publice, semnalându-le neconcordanța propriilor acte cu dispozițiile constituționale, pe cale de consecință autoritățile publice astfel sesizate ar verifica constituționalitatea propriilor acte normative.

33 Aceasta ar însemna, însă, că Parlamentul și Guvernul ar efectua un autocontrol de constituționalitate asupra propriilor acte normative, fără ca prin Constituție să li se recunoască această competență. Într-un astfel de caz ipotetic Parlamentul ar fi „judecător în propria cauză", concepție care a fost înlăturată prin legea de revizuire a Constituției din 2003.

În plus, trebuie menționat că nici regulamentele parlamentare nu conțin o procedură corespunzătoare pentru reexaminarea în Parlament a dispozițiilor legale constatate ca fiind neconstituționale de către Consiliul Legislativ. Reexaminându-și propriile acte în urma sesizării Consiliului Legislativ, Parlamentul ar putea să decidă că sesizarea a fost corectă și în consecință să întreprindă măsurile pentru realizarea conformității dispozițiilor în cauză cu prevederile constituționale. Decizia Parlamentului ar putea fi luată printr-o procedură particulară în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului printr-o hotărâre. Altfel, s-ar putea produce un blocaj dacă una dintre Camere și-ar însuși, de pildă, sesizarea Consiliului Legislativ, iar alta ar respinge-o, situație care ar reclama întrunirea celor două Camere în ședință comună pentru a decide printr-un singur vot. 34

Este adevărat că excesul de prerogative ale Consiliului Legislativ care exced rolului său constituțional este vizibil și în cazul Consiliului Legislativ înființat în 1925, care avea, între altele, atribuția de a semnala puterii executive și puterii legiuitoare, pentru abrogare sau modificare, actele normative în vigoare „nepotrivite cu principiile constituționale". 35

Consiliul Legislativ nu este singurul organism cu rol consultativ în avizarea proiectelor de lege și a propunerilor din inițiativa parlamentară. Astfel de organisme sunt Consiliul Economic și Social, Consiliul Concurenței, Consiliul Suprem de Apărare a Țării ș.a., ale căror avize se referă exclusiv la aspecte particulare ale fondului reglementării. 36

Capitolul II
Președintele României

Art. 80. Rolul Președintelui

(1) Președintele României reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării.

(2) Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 100-105; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 180-182; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită, comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 140-141; *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 80 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 748-759; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 716-721; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 224-238; *Gh. Iancu*, Drept constituțional și instituții politice, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 553-556; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 819-824; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 352-385; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 293-299; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 282-283.

Studii de specialitate: *B. Dima*, Semiprezidențialismul românesc postdecembrist, în Sfera Politicii nr. 139/2009; *B. Dima*, Raporturile dintre șeful statului și prim-ministru în România. O abordare comparativă, în Revista de Drept Public nr. 3/2006; *Ș. Deaconu*, Președintele României și raporturile sale constituționale cu Parlamentul, în Dreptul nr. 3/2009; *C. Ionescu*, Rolul și funcțiile Președintelui României în sistemul constituțional românesc, în Dreptul nr. 10/1996; *G. Gîrleșteanu*, Rolul Președintelui în lumina prevederilor constituționale române, în Pandectele Române nr. 9/2012; *M. Guțan*, Transplantul constituțional și obsesia modelului semiprezidențial francezi România contemporană (I), în Pandectele Române nr. 5/2010; *C.-L. Popescu*, Nevaliditatea Decretului Președintelui României nr. 1164 din 15 decembrie 2004 privind acordarea unor grațieri individuale și a Decretului Președintelui României nr. 1173 din 17 decembrie 2004 privind revocarea grațierii individuale a unor persoane, în Curierul Judiciar nr. 1/2005; *I. Rusu*, Președintele României – factor determinant al stabilității sociale, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1998; *G. Vrabie*, Conflicte de competență în materia reprezentării statului în România, în Curierul Judiciar nr. 5/2014.

Corelații legislative: Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 210 din 25 aprilie 2001); Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011).

Comentariu

Sumar

§1. Locul instituției prezidențiale în sistemul constituțional românesc și în echilibrarea puterilor în stat 838
§2. Raporturile instituționale ale Președintelui României cu Parlamentul și Guvernul 845
§3. Problema legitimității Președintelui României 849
§4. Aspecte generale privind funcțiile Președintelui României 850
§5. Funcția de reprezentare 851
§6. Funcția de garant al independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării, precum și al îndeplinirii obligațiilor asumate de statul român prin actul de aderare la Tratatele constitutive ale Uniunii Europene 854
§7. Funcția de a veghea la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice 855
§8. Funcția de mediere 857

§1. Locul instituției prezidențiale în sistemul constituțional românesc și în echilibrarea puterilor în stat

1 Comentariul dispozițiilor constituționale referitoare la rolul și funcțiile Președintelui României trebuie completat cu analiza modului concret în care acestea au fost aplicate în timpul mandatelor prezidențiale care s-au succedat după intrarea în vigoare a Constituției din 1991, precum și cu mandatul anterior exercitat în baza Decretului-lege nr. 92/1990[1]. În acest fel, analiza juridică se completează cu cercetarea politologică și analiza sociologică, cu studiul profilului psiho-social al destinatarilor normelor de drept, cu mentalitățile, obiceiurile, cultura și moravurile populației supusă unui tip normativ de relații cu instituția politică care exercită funcția de șef al statului[2].

[1] *B. Dima*, Semiprezidențialismul românesc postdecembrist, în Sfera Politicii nr. 139/2009, p. 21.

[2] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 42.

Practic, din 1992 până în prezent s-au succedat cinci mandate prezidențiale, al şaselea fiind în curs de exercitare. Dintre cele cinci mandate exercitate, ultimele două au fost întrerupte de două suspendări din funcție ale aceluiaşi preşedinte. 2

Nu face obiectul comentariului nostru analiza detaliată a profilului psiho-social al titularilor mandatului de Preşedinte al României şi a raporturilor instituționale ale acestuia cu Parlamentul din punctul de vedere al analizei politologice. Ne limităm doar la a semnala că fiecare dintre preşedinții care s-au aflat în funcție şi, îndeosebi, preşedintele Traian Băsescu, şi-au personalizat atribuțiile în grade diferite de exces de putere, dând naştere chiar la raporturi conflictuale cu prim-ministrul sau cu forul legislativ. Unele dintre aceste raporturi au îmbrăcat, chiar forma unor conflicte juridice de natură constituțională, fiind examinate de Curtea Constituțională în cadrul competenței sale prevăzute în art. 146 lit. e) din Constituție. Conflicte juridice de natură constituțională au existat şi între preşedinții de republică şi unii dintre cei care au deținut funcția de prim-ministru. Aceste conflicte nu s-au datorat atât normelor cuprinse în Constituție, cât modului concret în care ele au fost aplicate în practica guvernării de către cei care au îndeplinit înaltele demnități publice. Instanța de contencios constituțional a emis trei avize consultative pentru propunerile de suspendare din funcție a doi preşedinți ai republicii, domnii Ion Iliescu şi Traian Băsescu. 3

Semnificativ ni se pare faptul că dovezile aduse pentru susținerea propunerilor de suspendare din funcție, precum şi motivele care au stat la baza raporturilor juridice conflictuale dintre preşedintele republicii şi prim-ministru ori forul legislativ, denotă interpretări subiective, interesate partizat, ale unor dispoziții constituționale, forțarea unor texte legale ca suport de exprimare a unor opinii ori declarații politice. Chiar Curtea Constituțională a reținut existența unor conflicte ale preşedintelui republicii cu ceilalți participanți la viața politică[1]. Curtea a reținut, de asemenea, că declarații ale preşedintelui Traian Băsescu „pot fi caracterizate ca opinii politice pentru care Preşedintele României rămâne responsabil, din punct de vedere politic şi moral în fața electoratului şi a societății civile[2]. 4

Constituantul din 1991 s-a pronunțat în favoarea formei de guvernământ republicane şi a optat, în acelaşi timp, pentru republica semiprezidențială. Caracterul semiprezidențial al republicii este rezultatul receptării în sistemul constituțional românesc, a modelului de alegere a şefului statului în sistemele prezidențiale, precum şi a modalităților de răspundere politică a Guvernului față de puterea legislativă, caracteristice regimurilor politice parlamentare. Din împletirea unei trăsături esențiale a regimului politic prezidențial (alegerea directă a şefului statului) cu răspunderea politică a Guvernului față de Parlament, a rezultat modelul republicii semiprezidențiale. 5

Aşa cum este cunoscut, şi alte republici au instituționalizat modelul semiprezidențial, constituind, astfel, un punct de reper pentru Adunarea Constituantă aleasă în mai 1990. Evident, între regimul politic semiprezidențial consacrat în Constituția României şi alte regimuri politice semiprezidențiale există pe lângă asemănări, o serie de deosebiri. Aceste deosebiri rezultă tocmai din formele concrete de echilibrare ale celor trei puteri în Constituția României, îndeosebi din raportul între puterea legislativă şi puterea executivă. Poate cea mai importantă deosebire a regimului politic semiprezidențial din România 6

[1] Avizul consultativ al Curții Constituționale nr. 1 din 6 iulie 2012 privind propunerea de suspendare din funcție a Preşedintelui României, domnul Traian Băsescu (M.Of. nr. 456 din 6 iulie 2012).

[2] Idem.

față de alte asemenea regimuri este posibilitatea constituțională a asumării de către șeful statului a unei răspunderi politice în fața Parlamentului, și nu numai a unei răspunderi juridice[1].

7 Președintele României face parte din puterea executivă și întrunește, în această calitate, prerogativele esențiale ale acestei puteri ce revin, prin definiție, șefului statului. Ca model de organizare a puterii executive, Constituantul român a instituționalizat modelul Executivului bicefal sau dualist[2]. Potrivit acestui model, puterea executivă este repartizată echilibrat între șeful statului și Guvern. Între atribuțiile acestei din urmă autorități publice și cele ale instituției prezidențiale, există demarcații clare. Și sub acest aspect, sunt unele deosebiri între regimul politic semiprezidențial din România și cel din alte republici semiprezidențiale. Deosebirile apar în legătură cu puterile constituționale ale Președintelui și Premierului și cu raporturile între ele. Astfel, în unele republici semiprezidențiale, principalele prerogative executive revin Președintelui republicii, iar în altele, Prim-ministrului[3].

8 În sistemul constituțional românesc, instituția prezidențială și Guvernul au legitimități diferite și provin din voințe politice diferite. Astfel, Președintele României beneficiază

---

[1] Președintele Portugaliei răspunde penal în fața Curții Supreme de Justiție [art. 130 alin. (1) din Constituția Portugaliei], declanșarea acțiunii fiind de competența Adunării pentru Republică [art. 130 alin. (2) din Constituție]. Inițial, Președintele Franței nu răspundea politic pentru actele îndeplinite în exercitarea funcțiilor sale, decât în caz de înaltă trădare, el fiind judecat, în acest caz, de Înalta Curte de Justiție (art. 68 din Constituția Franței). A se vedea, pentru detalii, *C. Ionescu*, Regimuri politice contemporane, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 459-460. În urma revizuirii constituționale din 2008 a art. 68, Președintele nu poate fi destituit decât în caz de încălcare a îndatoririlor sale de o manieră care îl face incompatibil cu exercitarea mandatului său. Destituirea este pronunțată de Parlament constituit în Înalta Curte. Propunerea de reunire a Înaltei Curți adoptată de una dintre Adunările Parlamentului este transmisă de îndată celeilalte, care se pronunță în termen de 15 zile de la primirea acesteia. Înalta Curte este prezidată de președintele Adunării Naționale. Ea hotărăște în termen de o lună prin buletine secrete asupra destituirii. Decizia sa își produce efectele imediat. Deciziile luate în aplicarea art. 68 se iau cu votul a două treimi din numărul membrilor ce alcătuiesc adunarea în cauză sau Înalta Curte. Orice delegare a votului este interzisă. Se numără doar voturile favorabile propunerii de întrunire a Înaltei Curți sau destituirii (a se vedea și *A.-M. Iordache*, Actele și răspunderea președinților în state ale Uniunii Europene, în Revista de Drept Public nr. 2/2011, p. 24-25).

[2] Datorită organizării bicefale a puterii executive, Constituția stabilește prerogative distincte între șeful statului și prim-ministru, între altele și pentru a preveni un conflict de competență între aceștia. De pildă, șeful statului nu deține prerogativa de a-l revoca din funcție pe prim-ministru, întrucât acesta răspunde politic numai în fața Parlamentului.

[3] De pildă, Președintele Austriei are, potrivit Constituției, latitudinea de a-l revoca pe Prim-ministru (Cancelarul), pe când Președintele Franței, deși Constituția nu îi acordă o asemenea prerogativă, a recurs la ea, declanșând astfel un conflict între instituția prezidențială și șeful Guvernului. La 15 februarie 1993, Comitetul consultativ instituit prin Decretul nr. 92-1247 din 2 decembrie 1992 pentru revizuirea Constituției Franței, a remis Președintelui Republicii un raport în care se propune o departajare mai clară între „puterile" șefului statului și cele ale Prim-ministrului (a se vedea, în acest sens, Propositions pour une révision de la Constitution, 15 février 1993, Documentation Française, Paris, 1993). Art. 191 din Constituția Portugaliei stabilește o răspundere politică a Prim-ministrului în fața Președintelui. Premierul angajează răspunderea politică a Guvernului în fața Parlamentului (Adunarea pentru Republică).

de o legitimitate populară – rezultat al alegerii sale direct de către corpul electoral – iar Guvernul, în ansamblul său, este numit de șeful statului pe baza votului de învestitură acordat de Parlament.

Nu cred că se poate caracteriza cu ușurință regimul semiprezidențial din România pentru a-l putea încadra într-un anumit model. S-a spus că ar fi vorba de un „sistem semiprezidențial atenuat sau parlamentarizat"[1] sau de un „semiprezidențialism accentuat[2]. Trăsăturile atenuate sau accentuate au depins de personalitatea președinților de republică care au deținut la un moment dat mandatul și de gradul de implicare a fiecăruia în procesul efectiv de guvernare. 9

Consider că semiprezidențialismul consacrat în Constituția din 1991 a fost deformat puternic în practică, îndeosebi din 2004, putând fi caracterizat în unele perioade ca un regim semiprezidențial cu tendințe prezidențiale sau cu vocație prezidențială, ale cărui resurse de putere au depins de personalitatea Președintelui Republicii și de anchilozarea procedurilor de contrapondere prevăzute în Constituție. Personalizarea puterii Președintelui de Republică a fost sporită de lipsa de reacție a Parlamentului și a prim-ministrului la tendințele de hipertrofiere a puterii Președintelui Republicii. 10

Aceste realități constituționale care, practic, au deformat semnificația fizionomiei normative a rolului și funcțiilor Președintelui României, au fost semnalate și comentate nu numai în studiile și analizele politice, ci și în doctrina de drept constituțional, atunci când s-au abordat raporturile președintelui republicii cu Parlamentul și Guvernul[3]. 11

Propunerea legislativă de revizuire a Constituției inițiată în 2013 a încercat să diminueze puterile constituționale ale Președintelui republicii, dar nu a mai putut fi finalizată după alegerea în 2014 a unui nou Președinte a României care a dorit să conserve rolul șefului statului la textul votat de Adunarea Constituantă în 1991. O nouă revizuire a Constituției ar putea aduce clarificări privind rolul Președintelui României în procesul de guvernare și raporturile sale cu Parlamentul și Guvernul. 12

Odată ce opțiunea pentru regimul semiprezidențial a fost acceptată de membrii Adunării Constituante, centrul atenției legiuitorilor constituanți s-a axat pe instituția președintelui de republică și pe locul și rolul său în sistemul constituțional și, firește, în procesul de guvernare propriu-zis. 13

---

[1] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, Fl. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României, comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 184. A se vedea și *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2001, p. 294-297.

[2] *B. Dima*, Raporturile dintre șeful statului și prim-ministru în România. O abordare comparativă, în Revista de drept public nr. 3/2006, p. 97; *D. Apostol Tofan*, Răspunderea președinților de republică în unele state europene cu privire specială asupra regimului constituțional românesc, în AUB – Seria Drept nr. 3-4/2008.

[3] S-a apreciat astfel că „ori de câte ori Președintele Republicii va dispune de o majoritate sigură în Parlament, el va putea – așa cum a fost cazul lui I. Iliescu – în timpul guvernărilor lui P. Roman, A. Stolojan și N. Văcăroiu – să se implice direct în actul de guvernare pentru a-și promova propria concepție în activitatea Guvernului și Parlamentului, precum și persoanele agreate în funcții de conducere. În acest scop, Președintele Republicii se va putea folosi fie de canalele pe care i le pune la dispoziție disciplina de partid, fie de prezența în structurile aparatului de stat a unor înalți funcționari, care-i datorează posturile lui sau partidului său" (a se vedea *T. Drăganu, Drept* constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 234).

14 Tezele privind instituţia Preşedintelui României elaborate de Comisia pentru redactarea proiectului de Constituţie dezvăluie câteva idei care ar trebui comentate. Din teze rezultă o distincţie clară între formularea rolului şi a funcţiilor Preşedintelui şi atribuţiile concrete conferite. Cât priveşte acele teze care au fixat fizionomia instituţiei preşedintelui de republică semiprezidenţială, se observă că acestea sunt tributare tehnicii de preluare a unor modele instituţionale din alte constituţii, care corespundeau altor realităţi politice şi sociale şi altui profil psihosocial al populaţiei. Formularea tezelor a fost ca un rapid exerciţiu de drept comparat, cu ignorarea patului germinativ autohton în care trebuia să încolţească un model instituţional străin. După enunţarea textelor generale privind „rolul Preşedintelui", din care reieşea necesitatea stabilirii unor prerogative însemnate, fără de care rolul şi funcţiile Preşedintelui rămâneau simple formulări constituţionale, redactarea atribuţiilor ar fi trebuit să concretizeze intervenţia efectivă în procesul de guvernare a preşedintelui într-o republică de tip semiprezidenţial. Adunarea Constituantă a votat însă atribuţii ale unui preşedinte de republică parlamentară[1]. Datorită acestei lipse de corelare între rolul Preşedintelui unei republici semiprezidenţiale şi atribuţiile acestuia, specifice, însă, unei republici parlamentare, echilibrul între Parlament, Preşedinte şi Guvern are de suferit şi în prezent. Cauzele acestei situaţii sunt multiple.

15 Din analiza dezbaterilor parlamentare care au avut loc în Adunarea Constituantă pe marginea tezelor privind instituţia Preşedintelui României se poate observa că mulţi membri ai acesteia nu aveau nici cele mai elementare noţiuni de cultură politică, şi că nu stăpâneau conţinutul teoretic al democraţiei constituţionale şi principiile statului de drept. S-a afirmat, astfel, că „preşedintele este focarul spre care vin toate marile probleme şi de la care trebuie să plece soluţii drepte şi corecte". Tot astfel „preşedintele trebuie să aibă şi tăria de a rezista singur nu numai copleşitoarelor responsabilităţi, ci şi hidrei numită *tentaţie*, tentaţia puterii"[2]. S-a spus, chiar, că „Preşedintele ţării, prin poziţia sa de imparţialitate, trebuie să fie un adevărat «rege constituţional»"[3]. Dincolo de absurdul conexării unor termeni care prin semantica lor se contrazic şi se resping automat, opiniile exprimate în Constituantă au scos în evidenţă câteva idei-cadru:

a) teama că un regim semiprezidenţial conferă o legitimitate foarte largă preşedintelui de republică, deschizându-i calea spre dictatură;

b) după o experienţă totalitară, s-ar fi impus republica parlamentară, în care preşedintele să fie ales de forul reprezentativ cu o majoritate calificată de 2/3 din voturi, în maximum patru tururi de scrutin, pentru ultimul, fiind suficientă majoritatea absolută a voturilor pentru alegerea Preşedintelui;

---

[1] Profesorul Antonie Iorgovan a subliniat traseul normativizării tezelor în dispoziţii constituţionale privind instituţia Preşedintelui României astfel: „de la un regim semiprezidenţial cu un Preşedinte de republică relativ puternic, cel puţin în raport cu Guvernul, cum a fost consacrat prin Decretul-lege nr. 92/1990, încet, încet s-a profilat în Adunarea Constituantă, un Preşedinte de republică foarte apropiat de regimul politic parlamentar clasic, cu singura deosebire esenţială că este ales prin vot universal direct" (*A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001, p. 289 şi 290).

[2] Geneza Constituţiei României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 490.

[3] Idem, p. 491.

c) cerința situării președintelui ales, pe o poziție neutră în raport cu partidele politice;

d) președintele să fie un veritabil garant al respectării principiilor democrației, precum și al drepturilor fundamentale ale cetățenilor;

e) președintele să dețină acele prerogative și atribuții care să-i confere o poziție corespunzătoare legitimității sale populare în raporturile sale cu Parlamentul și Guvernul[1];

f) președintele are rolul – pe plan intern – să vegheze la funcționarea democratică a mecanismelor statale, fiind garantul principal al acesteia;

g) aplicarea principiului separației puterilor în stat este o condiție hotărâtoare pentru înfăptuirea unei conduceri democratice, în măsură să asigure instituirea unui stat de drept;

h) opțiunea pentru forma de guvernământ republicană implică două aspecte principale: stabilirea modului de desemnare a președintelui de republică și principiile care stau la baza organizării puterilor și a raporturilor dintre acestea;

i) există riscul ca președintele ales prin vot universal direct să dobândească și să exercite puteri mai întinse decât președintele unei republici prezidențiale, dacă are la dispoziția sa dreptul de organizare a referendumului național și puteri excepționale[2];

j) prerogativele însemnate de care urmează să beneficieze, potrivit Constituției, președintele republicii, nu au caracter discreționar. Președintele republicii se află sub controlul politic al Parlamentului, își va exercita atribuțiile prevăzute limitativ în Constituție și se va afla sub controlul direct al națiunii. De asemenea, va putea fi suspendat și demis prin referendum[3];

k) tezele trebuie să fixeze cu claritate atribuțiile și rolul Președintelui României față de națiune. În acest context, s-a apreciat că Președintele este un simbol al unității și al continuității României. Este garantul independenței naționale și al integrității teritoriului. El veghează la respectarea Constituției și este arbitru și moderator în viața politică a țării[4];

l) tezele au instituit, prin modul de alegere al președintelui și atribuțiile conferite acestuia, o republică prezidențială, „de nivelul cel mai autoritar";

m) alegerea prin vot universal direct a Președintelui României îl așează pe acesta într-o poziție dominantă față de Parlament;

n) președintele republicii ar trebui ales de reprezentanții națiunii și ai colectivităților locale;

o) dacă referendumul organizat în urma suspendării președintelui republicii de către Parlament, dă câștig de cauză președintelui, Parlamentul este pus într-o situație netă de inferioritate față de președintele suspendat, într-un fel de nelegitimitate, situație care ar impune „dizolvarea automată a Parlamentului"[5];

p) președintele republicii reprezintă, prin excelență atributul și moderatorul funcționării optime a instituțiilor, asumându-și, totodată, cea mai înaltă reprezentare a statului român în relațiile internaționale; președintele trebuie să fie un factor de echilibru în interacțiunea

---

[1] Se poate observa cu ușurință că inconștient se contura arhitectura unui președinte de republică cu o influență politică decizională asupra Parlamentului și Guvernului, care permitea personalizarea puterii de către titularul funcției.

[2] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 493.

[3] Ibidem.

[4] Idem, p. 494.

[5] Idem, p. 495.

dintre puterile statului – legislativă, executivă și judecătorească – un tampon ce poate contrabalansa tendința de exacerbare a atribuțiilor vreuneia dintre cele trei puteri[1];

r) pentru preîntâmpinarea unor tendințe exclusiviste privind exercitarea puterii executive s-a propus organizarea acesteia potrivit modelului executivului dualist – președinte și prim-ministru.

16 **După cum se poate observa din alocuțiunile rostite de membrii Adunării Constituante pe marginea tezelor referitoare la Președintele României, ceea ce a interesat a fost schițarea unui președinte de republică, legitimat prin voința corpului electoral, care să fie neutru și imparțial și care, pe această bază, să exercite un rol de mediator între puterile statului și să vegheze la buna funcționare a instituțiilor statului, să reprezinte statul în relațiile internaționale, să acționeze pentru apărarea independenței și integrității teritoriale a țării. Constituanta nu a profilat portretul unui „președinte-guvernant" sau „președinte jucător".** În ceea ce privește raporturile Președintelui României cu Parlamentul, s-a acceptat ideea unei răspunderi politice a președintelui republicii în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă Constituția. S-a reținut, de asemenea, o răspundere a președintelui republicii față de cei ce l-au ales, aceștia putând să-l demită prin referendum, dacă anterior ar fi fost suspendat de Parlament.

17 Un mare număr de membri ai Adunării Constituante au exprimat o reținere bazată pe argumente, față de atribuirea președintelui a unor atribuții însemnate în conducerea statului. Pe de altă parte, în alocuțiunea raportorului Comisiei de redactare a proiectului de Constituție s-a precizat că în cazul alegerii președintelui prin votul direct al întregului popor, se realizează o legitimitate superioară a șefului statului, situație în care nu se pot acorda atribuții de ordin secundar, neesențiale pentru funcția executivă[2].

18 Pe baza tezelor și a unora dintre amendamentele acceptate, Comisia de redactare a proiectului de Constituție a construit instituția Președintelui României astfel încât aceasta – și nu „persoana președintelui", cum greșit s-a exprimat unul dintre raportorii comisiei – să fie privită ca personificând întreaga națiune și în această calitate să reprezinte statul, deopotrivă, în relațiile interne și internaționale[3].

19 Adunarea Constituantă a reținut doar parțial această construcție teoretică, renunțând la ideea că Președintele ar personifica națiunea. Concepția potrivit căreia „persoana președintelui trebuie privită ca personificând întreaga națiune și în această calitate, fără îndoială că pe tărâmul relațiilor internaționale, este în măsură să facă acest lucru și același lucru este valabil și în relațiile interne"[4], era tributară nu numai cultului personalității, ci și teoriei Conducătorului providențial. Din păcate, Comisia constituțională a parafat acest „model de gândire"[5] prin modul în care a propus dispozițiile constituționale privind raporturile Președintelui României cu Parlamentul și Guvernul.

20 Propunerile avansate în Constituantă pentru instituirea unei republici parlamentare nu puteau să aibă nicio șansă de izbândă în fața argumentelor majorității, potrivit cărora Președintele României personifică națiunea. În această construcție teoretică, rolul Parlamentului ca reprezentant suprem al națiunii devenea doar o figură de stil. Modelul republicii parlamentare

---

[1] Idem, p. 497.
[2] Idem, p. 489.
[3] Idem, p. 708.
[4] Ibidem.
[5] Ibidem.

ar fi presupus alegerea președintelui de republică de către membrii Parlamentului. Era greu de presupus că în acea perioadă și chiar în legislaturile ulterioare s-ar fi putut degaja o majoritate calificată clară și stabilă care să aleagă un președinte de republică din primul, sau din al doilea tur de scrutin. Pentru alegerea acestuia ar fi trebuit să se organizeze mai multe tururi de scrutin și în caz de nereușite repetate, ar fi urmat dizolvarea forului legislativ și noi alegeri parlamentare. O altă posibilitate de alegere a președintelui republicii de către un Parlament puternic și divers colorat politic ar fi fost negocierea între grupurile parlamentare a unei majorități conjuncturale care să îl aleagă pe președinte și, totodată, să formeze și Guvernul.

Cel puțin trei concluzii se pot desprinde din această ultimă soluție: 21

a) președintele republicii ar fi depins de majoritatea parlamentară care l-ar fi ales;

b) președintele s-ar fi plasat pe aceeași platformă politică cu Guvernul, precum și cu partidele cu sprijinul cărora ar fi fost ales. S-ar fi creat, astfel, un pol de putere legislativă și executivă care ar fi concentrat în mâinile sale întreaga putere decizională a statului în materie de guvernare;

c) electoratul nu ar fi avut nicio posibilitate procedurală de a participa la alegerea celui care ulterior avea să-l reprezinte.

Ideea reprezentării este esențială în condițiile actuale ale democrației constituționale, 22
când cetățeanul riscă să fie alienat de putere, separat de centrele de decizie, rezervate exclusiv partidelor politice. Este imperios necesar ca principalele organisme de putere, instituțiile fundamentale ale statului să fie formate prin voința directă sau indirectă – dar neviciată de înțelegeri exclusiv partizane – ale corpului electoral.

Chiar și raportorul comisiei de redactare a proiectului de Constituție a semnalat în 23
alocuțiunea sa din plenul Adunării Constituante că formarea în Parlament a unei majorități prin acorduri între partidele reprezentate în forul legislativ nu ar permite cetățenilor să afle modul în care s-a ajuns la compromis și, desigur, a grupurilor parlamentare care au constituit majoritatea respectivă[1].

În dezbaterile parlamentare s-a mai propus alegerea Președintelui României prin vot 24
indirect, de către Parlament și reprezentanții administrației locale[2]. Propunerea nu a fost, însă, agreată.

§2. Raporturile instituționale ale Președintelui României cu Parlamentul și Guvernul

Constituția îi conferă Președintelui României o fizionomie dublă: 25

a) șef al statului, fără ca un text constituțional să folosească expres această denumire, deopotrivă valabilă pentru formele de guvernământ monarhice, ca și pentru cele republicane. În această calitate Președintele României reprezintă statul român în raporturile interne și internaționale și mediază raporturile între puterile statului și între stat și societate;

b) autoritate publică de vârf a puterii executive. În această calitate îi revin exclusiv atribuții din sfera executivului[3]. Și unele dintre atribuțiile ce-i revin ca reprezentant al statului intră în sfera puterii executive.

---

[1] Ibidem.

[2] Idem, p. 492.

[3] În acest sens, a se vedea și *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, București, 2001, p. 350.

26 Prin rolul și funcțiile sale constituționale, Președintele României trebuie să fie factorul care descurajează excesul de putere al Parlamentului, precum și al Guvernului. Președintele are, astfel, la dispoziție mai multe mijloace de acțiune, între care putem menționa mesajele adresate Parlamentului, consultarea Guvernului și participarea la ședințele acestuia. Constituția trebuie să-i ofere Președintelui nu instrumente de conducere efectivă, de implicare decizională în actul de guvernare, ci de a preveni încălcarea Constituției și a legilor, fără ca puterea de sancționare să-i aparțină. Aici este filozofia creionării poziției și a rolului președintelui de republică într-un regim semiprezidențial, raportat la realitățile politice și social-istorice existente în România, la profilul psiho-sociologic și cultura politică ale poporului român, cel puțin până la consolidarea principiilor și mecanismelor moderne ale democrației constituționale.

27 Dacă Constituția i-ar da Președintelui atribuții efective de comandă, de conducere la nivel macropolitic, ar fi trebuit să-i stabilească și responsabilități concrete și, totodată, să fixeze și autoritatea în fața căreia acesta ar răspunde pentru modul în care își îndeplinește atribuțiile. O astfel de corelație între atribuția efectivă de guvernare și răspundere, nu găsim în Constituția României. Vom observa că nicio dispoziție a Constituției nu prevede răspunderea Președintelui României pentru modul de îndeplinire a atribuțiilor sale constituționale, președintele răspunzând doar dacă săvârșește fapte grave prin care încalcă Constituția și pentru înaltă trădare. Aceste fapte pot să nu aibă legătură cu atribuțiile constituționale sau legale ce îi revin.

28 Rolul de mediator al președintelui de republică a fost esențial în filozofia Adunării Constituante în 1991. De aceea, Președintele României nu poate fi membru al vreunui partid politic în timpul mandatului său. În sistemul constituțional românesc, președintele are instrumente suficiente și eficace pentru a fi un mediator:

29 a) nu are inițiativă legislativă de natură organică sau ordinară, dar are dreptul constituțional de a adresa Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale națiunii, care pot constitui o sursă importantă pentru propuneri legislative parlamentare, mai ales dacă mesajele conțin și concluzii ale unor analize științifice profunde ale diferitelor aspecte ale dezvoltării sociale. Există și alte forme sau proceduri prin care Președintele României se poate adresa în exercitarea atribuțiilor sale constituționale sau legale, fie separat Camerelor legislative, fie Parlamentului. Avem în vedere, în acest sens, scrisori, cereri, solicitări[1]. Un exemplu, în acest sens, îl constituie scrisoarea transmisă de Președintele României, domnul Traian Băsescu, la 12 noiembrie 2012 președintelui Camerei Deputaților, prin care se solicită, „cu respectarea legislației și a procedurilor parlamentare, căile legale pentru a relua dezbaterea cu privire la cele două solicitări ale Parchetului General de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție privind încuviințarea începerii urmăririi penale față de domnii deputați (foști miniștri) Laszlo Borbely și Paul Victor Dobre, pentru a permite autorității judecătorești să își desfășoare activitatea în absența oricăror influențe sau obstrucții";

30 b) nu are atribuții de natura celor prevăzute în art. 102 alin. (1) din Constituție, dar are dreptul constituțional de a lua parte la ședințele Guvernului în care se dezbat probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice și

[1] A se vedea și *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 243.

de a prezida ședințele Guvernului la care participă[1]. În plus, poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită.

În perspectiva revizuirii Constituției, considerăm – ca o propunere *de lege ferenda* – ca 31
Președintele României să poată solicita Parlamentului să dezbată în plenul acestuia anumite probleme de interes general, chiar fără exprimarea unui vot asupra celor dezbătute. Rostul acestor dezbateri ar fi atragerea atenției membrilor Parlamentului și societății civile asupra anumitor probleme de amplu și imediat interes public;

c) nu poate influența voința legislativă a Parlamentului, dar are dreptul constituțional 32
de a cere poporului, după consultarea forului legislativ, să-și exprime prin referendum voința cu privire la probleme de interes național;

d) nu are atribuții de natura celor conferite Guvernului, dar are dreptul constituțional de 33
a contribui substanțial și decisiv la formarea unei majorități parlamentare care va forma și susține Guvernul pe întreaga durată a mandatului acestuia și a programului său legislativ.

Aceste exemple de contrapondere la puterea Parlamentului și la cea a Guvernului, 34
la care se adaugă alte prerogative constituționale, fac din Președintele României un instrument de echilibru între Parlament și Guvern.

Dacă analizăm cu atenție dispozițiile constituționale care fixează poziția președintelui 35
de republică în raporturile cu Parlamentul și Guvernul, observăm că acesta nu are atribuții decizionale, ci doar o „putere" de mediere, de care, însă, Parlamentul și Guvernul trebuie să țină seama, și pe care Președintele României trebuie să o exercite cu bună-credință, inteligență și înțelepciune, calități pur omenești. Aceasta face ca virtuțile și beneficiile regimului semiprezidențial consacrat în Constituție sau, după caz, insuficiențele acestuia să nu decurgă *ad litteram* din textele constituționale, ci, mai ales, din modul în care acestea sunt aplicate de la o legislatură la alta.

O atare concluzie este de natură să înlăture confuziile în legătură cu analiza și 36
caracterizarea tipologică a regimului consacrat normator în Constituție. Ideal, modalitățile de aplicare ale unui regim politic trebuie să rezide în dispoziții constituționale clare, și nu în moduri diferite de interpretare a acestora.

Din această ecuație nu trebuie să excludem majoritățile parlamentare care prin forța lor 37
de susținere a programului legislativ al unui Guvern, îi pot conferi acestuia aplombul sau

[1] În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că participarea Președintelui României la ședințele Guvernului constituie, între altele, un mod de consultare a acestuia, ca și un mijloc de veghere la buna funcționare a acestei autorități publice, prerogative ale șefului statului prevăzute de art. 80 alin. (2) și art. 86 din Constituție. În exercitarea acestor prerogative, Președintele are libertatea să participe la orice ședință a Guvernului. Analiza cuprinsului art. 87 alin. (1) din Constituție nu relevă vreo interdicție în privința participării Președintelui României la ședințele Guvernului, ci opțiunea acestuia de a participa, fie la ședințele în care se dezbat probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării sau asigurarea ordinii publice, fie în alte situații, la cererea prim-ministrului. Caracteristica acestei atribuții prezidențiale o constituie faptul că exercitarea ei nu modifică raporturile de drept constituțional între Președintele României și Guvern. Președintele nu se substituie Guvernului, nu poate împiedica Guvernul să adopte actele juridice pe care acesta dorește să le adopte și nici nu-l poate obliga să ia măsuri contrare voinței acestuia [Avizul Curții Constituționale nr. 1 din 5 aprilie 2007 (M.Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007)].

forța de descurajare a prerogativelor constituționale moderatoare ale președintelui, dacă acesta le-ar exercita excesiv[1].

38 Datorită alegerii sale prin vot popular direct, Președintele României nu are cum să fie beneficiarul formal al unei majorități parlamentare. Președintele nu poate avea în sistemul constituțional românesc „majorități parlamentare". Din momentul depunerii jurământului, președintele trebuie să excludă ideea de a fi sprijinit de vreun partid și să refuze în mod real și efectiv orice susținere din partea unor partide, împotriva altora. Tot astfel, Președintele României nu are dreptul să susțină ocult sau public niciun partid sau coaliție de partide. Constituția prevede, în acest sens, că în timpul mandatului său, Președintele României nu poate fi membru al unui partid[2].

39 Textul constituțional – este adevărat – nu împiedică expres susținerea formală a președintelui de republică de o majoritate parlamentară, pentru că legiuitorii constituanți nu își puteau imagina că prerogativele moderatoare ale președintelui vor putea fi convertite prin sprijin parlamentar într-un exces de putere, eventual facilitat de slăbiciunea Guvernului, sau de obediența ori personalitatea ștearsă a prim-ministrului. Un astfel de președinte de republică transformat în afara textelor constituționale într-un șef *de facto* al majorității, va ține în mâinile sale – după expresia lui Maurice Duverger – atât spada puterii majoritare, cât și pe cea a prerogativelor sale constituționale[3]. Cum majoritatea parlamentară susține Guvernul, președintele republicii ar deveni, în scenariul menționat anterior, superiorul prim-ministrului și adevăratul realizator al politicii interne și externe a țării, fără a răspunde politic în fața Parlamentului.

40 Prin această transformare, chiar natura regimului semiprezidențial se denaturează, iar acesta va fi înlocuit în fapt cu un regim de autoritate prezidențialistă, care nu își găsește însă un corespondent instituțional în dispozițiile constituționale. În schimb, în condițiile în care majoritatea parlamentară sprijină necondiționat cu mijloace și proceduri constituționale și regulamentare Guvernul, iar acesta își forțează prin exces de putere prerogativele legale în raporturile cu Parlamentul, opoziția neavând nicio șansă să reacționeze pentru restabilirea echilibrului instituțional stabilit în Constituție, președintele de republică va deține un rol șters, dacă prerogativele sale de echilibrare și contrapondere la excesul de putere a Guvernului, prevăzute în Constituție, se atrofiază, datorită neexercitării. Rolul său de mediator încetează să mai existe, iar Guvernul, în frunte cu prim-ministrul devine atotputernic. Iată, prin urmare, că regimul constituțional semiprezidențial poate să cunoască în activitatea practică, după caz, o dinamică ascendentă sau descendentă, în funcție de modul în care acționează unul dintre cei trei actori principali, și anume Parlamentul. Așa se explică atenția acordată nu de puține ori de șeful statului și prim-ministru, formării în Parlament a unei coaliții de partide majoritare, cu prețul unor compromisuri politice grave și al renunțării la utilizarea instrumentelor legale democratice de detensionare a vieții publice. Din acest joc, nu a lipsit Curtea Constituțională, care de cele mai multe ori a renunțat la funcția sa de garant al supremației Constituției, devenind, în schimb, o extensie când a unei autorități publice, când a alteia.

---

[1] *G. Sartori* scrie, în Ingineria constituțională comparată, Ed. Mediterana 2000, București, 2002, p. 141, că „partide puternice și solidare pot oricând să taie aripile unui președinte activist".

[2] Cu toate acestea, în practică s-a desprins modelul unui „președinte-diriginte" sau „președinte-mentor" ori „președinte-tutore", în total dezacord cu prevederile Constituției.

[3] *M. Duverger*, Le système politique français, P.U.F., Paris, 1996, p. 519.

§3. Problema legitimității Președintelui României

Puterea unei autorități publice și amplitudinea prerogativelor sale, gradul de interferență cu alte autorități, depind de legitimitatea și reprezentativitatea acesteia, conferite de votul direct sau indirect care a stat la baza constituirii sale. Principial, orice magistratură trebuie să fie formată prin voința suverană a cetățenilor. Altfel, aceștia nu ar mai avea nicio justificare de a o controla. Un președinte de republică numit de Parlament și responsabil în fața acestuia nu are o legătură formală cu cetățenii. Pe de altă parte, aceștia nu dețin niciun mijloc de control asupra președintelui astfel ales. În schimb, un președinte ales direct de popor beneficiază de o susținere largă, cu condiția prezentării la vot a majorității corpului electoral. Prezența la vot a cetățenilor este o condiție esențială a legitimității președintelui de republică ales prin vot universal direct. De pildă, o prezență la vot a alegătorilor de 35% din numărul total al cetățenilor înscriși pe listele electorale și alegerea președintelui republicii cu 45% din numărul celor care au votat nu înseamnă, nicidecum un președinte legitim, deoarece a fost votat de o minoritate. Într-o asemenea ipoteză, legitimitatea sa este convențională. Dezinteresul cetățenilor pentru alegerile prezidențiale, în astfel de cazuri poate fi interpretat în multiple moduri. De altfel, dezinteresul poate avea cauze sociale, politice și de altă natură. Este adevărat că dezinteresul față de alegerea unui șef de stat poate fi interpretat, în primul rând de președintele astfel ales, ca o achiesare a corpului electoral absent de la vot, la opțiunile electorale ale celor care au votat pentru alegerea acelui candidat care a și obținut în cele din urmă mandatul. 41

Alegerea directă a președintelui republicii exprimă acordul cetățenilor de a-i conferi atribuții de primă mărime și importanță în conducerea statului, dar pentru a împiedica excesul de putere al acestuia sunt necesare pârghii de contraputere conferite altor organisme, și în primul rând Parlamentului, precum și Guvernului. Constituția României nu conține, însă, astfel de pârghii, decât în cazuri extreme (suspendarea Președintelui republicii) dificil de înfăptuit. 42

Așa cum am mai spus în cadrul altor comentarii, nu separația puterilor înlătură posibilitatea de apariție a tiraniei, ci echilibrul și controlul reciproc al acestora descurajează tendințele excesului de putere și personalizarea acesteia dincolo de limitele formale ale Constituției. Adunările Constituante trebuie să țină seama că cei care aplică dispozițiile Constituției sunt oameni, ori aceștia nu pot fi perfecți. Omul poate întrezări sau prefigura idealul de drept care se situează undeva pe linia ce unește necesitatea cu libertatea. Cei care aplică dreptul se află în situația de a stabili ei înșuși și pentru ei, locul unde se situează necesitatea și până unde se poate extinde libertatea acestora. Rostul principiului separației puterilor și măiestria punerii sale în aplicare, constă în a-i așeza pe oameni la egală distanță de necesitatea – ca scop final al normei juridice – și libertate, înțeleasă, însă, în forma coexistenței libertăților tuturor oamenilor[1]. 43

Iată de ce Parlamentul și Guvernul trebuie să dețină pârghii de contrapondere a puterii președintelui de republică ales prin vot universal direct, iar acesta, la rândul său, să aibă instrumente eficace de blocare a excesului puterii legislative și a puterii discreționare a Cabinetului. Acesta este motivul pentru care Adunarea Constituantă și-a propus să confere 44

[1] A se vedea și *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 30.

nu atât atribuții efective de decizie politică Președintelui României, ci să stabilească garanții constituționale în măsură să împiedice orice acces al acestuia spre totalitarism[1].

45 Cu ocazia prezentării tezelor privind instituția președintelui de republică, Comisia de redactare a proiectului de Constituție a ținut să precizeze că ceea ce trebuie să prevaleze în orice instituție democratică este existența unor sisteme de control constituțional suficient de eficace pentru a asigura exercițiul democratic, corect al atribuțiilor încredințate[2]. De această cerință ar trebui să țină seama și o viitoare Adunare Constituantă derivată.

46 Alegerea Președintelui României prin vot universal direct îi conferă acestuia – s-a mai spus de multe ori – o legitimitate egală cu cea a Parlamentului, ceea ce presupune atribuirea unor prerogative însemnate și a unui rol decisiv în procesul de exercitare a puterii, echivalent, am putea spune, ca importanță și prestigiu, dar și ca autoritate cu cel al Parlamentului. De aceea, credem că cele două autorități publice trebuie să se controleze reciproc, cu instrumente și proceduri constituționale de forță egală. Descurajarea, nu competiția ar trebui să fie trăsătura dominantă a raporturilor între Parlament, ca organ reprezentativ suprem și Președintele României, ca reprezentant al statului român.

47 Cred, însă, că nu egalitatea sau, după caz, egalizarea celor două legitimități este esența raporturilor între Președintele României și Parlament, ci faptul că în cazul forului legislativ, legitimitatea este disipată între grupurile parlamentare și practic preluată pe seama sa de către majoritatea parlamentară care va legifera așa cum vrea Guvernul și conducerea partidului reprezentat în Parlament. În schimb, Președintele României își păstrează legitimitatea pentru sine și se folosește de ea atât de des, pe cât dorește. Dacă ținem seama și de faptul că Președintele României provine dintr-un partid politic, că a fost propus și susținut de acesta în campanie, și că de regulă, partidul respectiv formează nucleul majorității parlamentare care a acordat votul de încredere Guvernului și care îi susține programul legislativ al acestuia, avem măsura posibilității asumării și exercitării de către președintele republicii a unei puteri ipotetic discreționare.

48 Cred că acesta este pericolul de care nu a fost conștientă Adunarea Constituantă: un Parlament dominat de majoritatea parlamentară care a avut cea mai mare contribuție la alegerea Președintelui României și pe care îl susține în continuare și îl apără mediatic, nu este capabil să devină o contrapondere la puterea exercitată discreționar de un președinte de republică care are nu numai autoritatea funcției, ci și carisma, inteligența, măiestria de a-și personaliza puterea, înțelegând prin acest termen multiplicarea influenței sale în conducerea statului român.

§4. Aspecte generale privind funcțiile Președintelui României

49 Constituția României conferă Președintelui, în calitatea pe care o are ca șef al statului, patru funcții principale: funcția de reprezentare [art. 80 alin. (1)]; funcția de garant al independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării [art. 80 alin. (1)]; funcția de a veghea la respectarea Constituției [art. 80 alin. (2)]; funcția de mediere [art. 80 alin. (2)].

---

[1] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 489.

[2] Idem.

În literatura noastră de specialitate se apreciază că Președintele României îndeplinește trei funcții[1]. Pentru motive pe care le vom expune mai jos, considerăm că rolul (funcția) Președintelui de garant al respectării Constituției diferă din punct de vedere al conținutului și al modalităților de înfăptuire, de funcția de mediere. De altfel, stabilirea și caracterizarea unei anumite funcții prezidențiale sunt, în parte, convenționale și relative, răspunzând mai mult unui scop didactic decât unuia practic. 50

În legătură cu asigurarea corectei aplicări a legilor în general, și a Constituției în special, practica constituțională a statelor moderne este diversă. Președintele S.U.A. supraveghează aplicarea corectă a legilor (art. 2 parag. 3 din Constituție)[2], dar nu exercită o funcție de mediere. Președintele Franței veghează, potrivit art. 5 din Constituție, la respectarea Legii fundamentale. Potrivit aceluiași articol, Președintele Republicii asigură, prin arbitrajul său, funcționarea corespunzătoare a puterilor publice. Se poate observa că Legea fundamentală a Franței distinge funcția Președintelui Republicii de respectare a Constituției, de cea de arbitraj (mediere). 51

Fără îndoială, art. 5 din Constituția Franței a servit ca model pentru redactarea art. 80 din Constituția României, dar ni se pare că Legiuitorul constituant francez a găsit o exprimare mai clară decât Constituantul român. 52

Un ultim aspect al problemei funcțiilor Președintelui României, l-ar putea constitui aparenta deosebire semantică între prerogativele prezidențiale și atribuțiile prezidențiale[3]. În fond, cele două concepte au aici același conținut. Fie că ne referim la prerogativele Președintelui României sau la atribuțiile acestuia, avem practic în vedere același lucru[4]. 53

§5. Funcția de reprezentare

Nu putem analiza ideea de reprezentare *in vitro*. Reprezentarea este legată indisolubil de exercitarea puterii. De aceea, Adunările reprezentative se împart în majoritate și opoziție, majoritatea conducând, iar opoziția având dreptul să critice acțiunile majorității și să propună propriul model de acțiune politică. Parlamentul este reprezentativ datorită recrutării membrilor săi prin vot universal direct. Președinții de republică aleși prin vot universal direct nu pot reprezenta poporul, pentru că este de presupus că nu au fost aleși în unanimitate. Există o minoritate care nu l-a votat pe președintele de republică și, ca atare, 54

---

[1] Pot fi conturate trei funcții prezidențiale, și anume: funcția de reprezentare, funcția de garant și funcția de mediere (a se vedea *I. Deleanu*, op. cit., p. 207). De asemenea, alt autor apreciază că Președintele României: *a)* reprezintă statul român; *b)* este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării; *c)* veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorității publice, adăugând însă că această din urmă caracterizare are un conținut complex în semnificații juridice, dar și politice, motiv pentru care Constituția a prevăzut că Președintele exercită funcția de mediere (a se vedea și *I. Muraru, S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 553-554).

[2] A se vedea, pentru detalii privind funcțiile Președintelui S.U.A., în *C. Ionescu*, Regimuri politice contemporane, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 422- 423.

[3] Profesorul Ioan Muraru folosește denumirea de „atribuții ale președintelui României" (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 255).

[4] Pentru o expunere clară și pertinentă a rolului și atribuțiilor șefului de stat în diferite sisteme constituționale, a se vedea și *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., p. 253 și 254.

acesta nu poate pretinde să reprezinte și minoritatea care i-a respins candidatura. În aceste condiții se consideră că președintele, depolitizat, imparțial ca și monarhul, reprezintă statul, care este o abstracție, o persoană morală, egal angajată față de fiecare cetățean, indiferent de statutul acestuia și de starea sa socială. Rolul Parlamentului diferă esențial de cel al președintelui de republică semiprezidențială, cu toate că cele două autorități publice au legitimități egale. În timp ce Parlamentul conduce, președintele republicii reprezintă statul, are puteri constituționale însemnate, dar nu în guvernarea propriu-zisă.

55 Dacă Parlamentul facilitează prin influența majorității exprimarea unor interese politice partizane în detrimentul opoziției, președintele republicii semiprezidențiale este un simbol al unității și continuității statale. Președintele României reprezintă statul, mediază, veghează, dar nu guvernează. În schimb, Guvernul conduce și răspunde politic în fața Parlamentului pentru modul în care își înfăptuiește programul de guvernare.

56 Președintele României este organul de vârf al puterii executive și, în această calitate, ocupă demnitatea de șef al statului. Ca șef al statului, Președintele reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării.

57 Evident, și Parlamentul sau Guvernul reprezintă în formă specifică statul român și se manifestă ca atare. Mai mult, reprezentanții Guvernului pot semna în numele României un acord internațional. Acest tip de reprezentare este, însă, inferior ca importanță reprezentării prezidențiale.

58 Parlamentul nu este învestit cu prerogativa de a reprezenta statul român, ci numai poporul, pe când Președintele este învestit cu această prerogativă în mod expres, prin Constituție. La rândul său, Guvernul are o bază socială restrânsă față de baza socială a instituției prezidențiale. Ne referim, în acest sens, la faptul că Președintele României este ales prin vot universal direct, Guvernul fiind, în general, expresia unui partid politic care și-a împărțit voturile electoratului, cu alte formațiuni politice.

59 Deși Constituția nu face nicio mențiune în acest sens, activitatea de reprezentare a statului român de către Președinte se referă atât la raporturile interne ale acestuia, cât și la relațiile internaționale ale României[1]. Această concluzie rezultă, de altfel, din uzanța constituțională internațională. Președintele exercită autoritatea statală la fel ca și alte autorități publice, cum ar fi, de pildă, Parlamentul și Guvernul. Spre deosebire însă de aceste autorități publice, Președintele personifică autoritatea statală.

60 Altfel spus, Președintele României – ca șef al statului – se identifică cu statul român, dar nu se confundă cu acesta. Dimpotrivă, statul își subordonează autoritățile de guvernare, întrucât devine chintesența voinței suverane a națiunii. Prin intermediul statului, națiunea devine principalul guvernant, deși guvernarea acesteia se realizează indirect, prin reprezentanți desemnați pe baze elective. Reprezentanții națiunii nu exercită o putere proprie, ci o autoritate, delegată de națiune. În practica politică internă și internațională a României pot fi identificate diverse modalități prin care Președintele reprezintă, pe plan intern și extern statul român.

61 Pe plan intern, putem menționa în acest sens, de pildă, promulgarea legilor, acțiune prin care legea este învestită cu autoritate statală, sau garantarea independenței țării,

[1] Și Președintele Republicii Socialiste România reprezenta puterea de stat în relațiile interne și internaționale ale României (art. 71 din Constituția Republicii Socialiste România adoptată la 21 august 1965).

acordarea grațierii individuale, conferirea de decorații și titluri de onoare, acordarea gradelor de mareșal, de general și de amiral, numirea în anumite funcții publice. Pe plan extern, menționăm acreditarea ambasadorilor, primirea scrisorilor de acreditare, semnarea unui acord internațional în numele României ș.a.

Funcția Președintelui României de reprezentare a statului român în raporturile internaționale ale acestuia are un conținut complex și care vizează exclusiv statul în accepțiunea sa cea mai generală și integratoare a tuturor instituțiilor politice, inclusiv a instituției președintelui de republică. Reprezentarea statului în raporturile internaționale, din punct de vedere conceptual, are semnificația unui act de procedură care finalizează un complex de operațiuni îndeplinite de un corp de funcționari care îndeplinesc atribuții strict specializate. Președintele României nu are la dispoziția sa un astfel de corp de funcționari publici. Aceștia fac parte din Ministerul Afacerilor Externe, ca structură a Guvernului. Constituția nu a fixat un rol al Președintelui României ca în planul politicii externe să conducă și să angajeze statul. Reprezentarea de către Președinte a statului nu are nimic comun cu „conducerea" și „angajarea" acestuia în planul politicii externe[1]. 62

Dacă Adunarea Constituantă ar fi intenționat să-i construiască Președintelui României un asemenea rol sau funcție, ar fi instituit, pe lângă o atribuție ca atare a acestuia, și mecanismele de interferență cu o altă autoritate publică în domeniul respectiv. 63

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a încercat să configureze raporturi ierarhice între Președinte și Guvern în ceea ce privește orientarea liniilor generale ale politicii externe și realizarea propriu-zisă a acesteia, dar fără să aibă un suport constituțional în acest sens. Astfel, instanța de contencios constituțional consideră în mod greșit că art. 102 alin. (1) din Legea fundamentală are semnificația unei competențe constituționale a prim-ministrului de a implementa măsurile de politică externă față de care statul s-a angajat prin Președintele României[2]. Prin decizia amintită, Curtea Constituțională îl subordonează pe prim-ministru Președintelui României, deși o astfel de subordonare nu este reglementată în Constituție. În felul acesta, Curtea s-a dovedit a fi un „Constituant pozitiv". În pus, Curtea pierde din vedere că potrivit Constituției, raporturile Președintelui României în materie de reprezentare în relațiile internaționale a statului, sunt cu Guvernul, nu cu prim-ministrul. Prin această interpretare eronată a art. 80 alin. (1) și a art. 102 alin. (1) din Legea fundamentală, Curtea Constituțională conferă Președintelui României o putere discreționară și incontrolabilă care nu se întemeiază, însă, pe nicio dispoziție constituțională. 64

În teoria constituțională modernă este absurd și ilogic să atribui unei instituții politice atribuții pentru exercitarea cărora aceasta nu are nicio răspundere. Curtea Constituțională nu a sesizat un lucru esențial: la aproape toate instituțiile fundamentale ale statului, Adunarea Constituantă a fixat mai întâi rolul și apoi atribuțiile. Chiar și Titlul V din Constituție este astfel structurat: în art. 142 alin. (1) se expune rolul Curții Constituționale de garant al supremației Constituției, iar în art. 146 sunt expuse atribuțiile acesteia, care 65

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 683 din 27 iunie 2012 (M.Of. nr. 479 din 12 iulie 2012) reține în mod eronat că „potrivit art. 80 alin. (1) din Constituție, Președintele României reprezintă statul român, ceea ce înseamnă că în planul politicii externe conduce și angajează statul. Acest text constituțional îi permite să traseze liniile viitoare pe care statul le va urma în politica sa externă, practic să îi determine orientarea în planul relațiilor externe, ținând cont, desigur, de interesul național".

[2] Idem.

rezultă din rolul său constituțional. De aceea, considerăm că a încerca să converteşti rolul Preşedintelui României, expus în prima teză a art. 80 alin. (1) din Constituţie, într-o atribuţie concretă înseamnă a nu înţelege ori a denatura concepţia Adunării Constituante de configurare a instituţiei Preşedintelui României, ca instituţie fundamentală a statului român. Chiar şi în sistemul prezidenţial american, Preşedintele are puterea de a încheia tratate prin şi cu avizul şi acordul Senatului, cu condiţia ca cel puţin două treimi din senatorii prezenţi să fie de acord.

§6. Funcția de garant al independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării, precum și al îndeplinirii obligațiilor asumate de statul român prin actul de aderare la tratatele constitutive ale Uniunii Europene

66 În calitate de şef al statului, Preşedintele României este garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării. Pentru a-şi îndeplini rolul de garant al valorilor menţionate, preşedintele dispune de importante prerogative: prezidează Consiliul Suprem de Apărare a Ţării; este comandantul forţelor armate; poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parţială sau totală a forţelor armate; instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgenţă ş.a.

67 Legiuitorul constituant nu a menţionat, însă, dacă independenţa naţională poate fi afectată exclusiv de factori externi. În principiu, independenţa unui stat poate fi încălcată doar de către un alt stat sau de o coaliţie de state, actul de încălcare a independenţei putând fi prin excelenţă militar, dar şi de natură economică. Exemplu în acest caz este blocada economică, indiferent care ar fi forţele sau organismele care ar decide această măsură.

68 Considerăm că, prin raportare la art. 80 alin. (1) din Constituţie, Preşedintele României este în drept să acţioneze în calitate de garant al independenţei naţionale şi în cazul în care aceasta ar fi ameninţată de factori interni sau dacă factorii interni ar acţiona, împreună cu forţe străine, împotriva independenţei naţionale.

69 Atragem atenţia că sintagma „independenţa naţională" are un conţinut mai larg decât expresia „independenţa de stat". În timp ce formula „independenţa de stat" se referă exclusiv la independenţa statului, „independenţa naţională" exprimă independenţa de stat, dar se extinde şi la naţiune, la fiinţa naţională.

70 Prin urmare, Preşedintele României uzează de atribuţiile sale de garant al independenţei pentru a iniţia, organiza sau conduce (din punct de vedere politic) actul de ripostă împotriva oricărui atentat provenind din interiorul sau din afara ţării, prin care s-ar urmări afectarea independenţei statale, dar şi a independenţei naţiunii române.

71 Preşedintele este, totodată, garantul unităţii ţării. Sintagma „unitatea ţării" trebuie raportată, în special, la caracterul unitar al statului român, precum şi la unitatea din punct de vedere politic a ţării. Din această perspectivă, orice acţiune, indiferent de natura ei, prin care s-ar afecta caracterul unitar al statului român, şi unitatea sa politică, astfel cum este consacrată constituţional, îndreptăţeşte pe Preşedintele României să acţioneze în calitate de garant al unităţii şi integrităţii politice a statului. Nu interesează dacă atentatul s-ar produce din interiorul sau din afara ţării. Nu are importanţă nici faptul că actul prin care se atentează la caracterul unitar al statului român, este săvârşit de un partid politic, de un mijloc de informare în masă, de un grup de persoane sau de către un singur partid sau de o autoritate publică centrală sau locală. În cazul în care ar fi iniţiat din afara ţării, ar afecta

și independența națională. Președintele este în drept să aprecieze dacă actul incriminat afectează sau nu, ori este de natură să afecteze unitatea statului.

„Unitatea țării" poate avea, însă, și înțelesul de unitate a forțelor politice și sociale care 72
contribuie la dezvoltarea generală a societății. Privită din această perspectivă, „unitatea țării" nu ar face obiectul unei acțiuni a șefului statului, menite să o asigure. Într-un astfel de caz, este vorba, mai degrabă, de diversitatea forțelor politice și sociale – caracteristice unei societăți democratice, pluraliste – fiecare activând potrivit propriului program pentru progresul general al statului și în concordanță cu principiile înscrise în Constituția țării.

Considerăm, de asemenea, că nu se poate confunda conceptul de „unitate a poporului 73
român", consfințit în art. 4 alin. (1) din Constituție, cu conceptul de „unitate a țării", consacrat în art. 80 alin. (1) al aceluiași act normativ. „Unitatea țării" evocă, prin excelență, caracterul unitar și politic al statului, pe când „unitatea poporului român" semnifică solidaritatea existentă între indivizii care aparțin națiunii române, comunitatea psihosocială a românilor. Desigur, unitatea poporului român nu este opusă unei „unități" psihologice a cetățenilor români de altă naționalitate. Evident, și între aceștia există aceleași sentimente de solidaritate, de comunitate, având aceeași profunzime ca și sentimentul și factorii psihosociali care conferă unitate poporului român.

Președintele este și garantul integrității teritoriale a țării. În această calitate, Președintele 74
acționează, prin excelență, în virtutea art. 92 din Constituție: este comandant suprem al forțelor armate și poate declara, în condițiile stipulate în alin. (2) al art. 92, mobilizarea totală sau parțială a forțelor armate.

§7. Funcția de a veghea la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice

Alin. (2) al art. 80 din Constituție învestește pe Președintele României cu prerogativa 75
de a veghea la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În ceea ce privește respectarea Constituției, menționăm că prin acest concept se are în vedere îndatorirea generală ce revine cetățenilor români, ca și autorităților publice centrale sau locale, partidelor politice, organismelor care desfășoară activitate economică, organizațiilor de cult, organizațiilor neguvernamentale, sindicatelor, presei ș.a. de a respecta litera și spiritul Constituției. Se observă că prerogativa prezidențială înscrisă în alin. (2) al art. 80 din Constituție acoperă practic întreaga viață socială.

Constituția nu folosește, însă, termenul de control prezidențial. Rezultă, așadar, că 76
Președintele României nu are competența de a exercita un control de constituționalitate al activităților sociale. Doar dacă, exercitându-și prerogativele, Președintele constată un caz de încălcare a Constituției, are dreptul de a sesiza autoritățile publice competente.

În două situații, prevăzute expres în Constituție, Președintele acționează direct 77
pentru a se sancționa derogarea de la conținutul Legii fundamentale: sesizarea Curții Constituționale privind neconstituționalitatea unei legi ce i s-a trimis de către Parlament, în vederea promulgării și sesizarea Curții Constituționale potrivit art. 146 lit. e) din Constituție[1]. Cererea Președintelui adresată Parlamentului, de a reexamina o lege ce i s-a

[1] Art. 146 lit. e) din Constituție stabilește competența Curții Constituționale de a soluționa conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice la cererea, între alții, a Președintelui României.

transmis spre promulgare nu presupune neconstituţionalitatea legii respective. Obiecţiile Preşedintelui ar putea viza, de pildă, erori de conţinut sau de redactare ale legii ori motive de oportunitate.

78 În literatura de specialitate s-a opinat că Preşedintele ar putea interveni direct pentru a „asigura respectarea normelor constituţionale" şi prin mesaje adresate Parlamentului, prin participarea la şedinţele Guvernului sau prin recurgerea la referendum[1]. Fără îndoială, Preşedintele poate folosi aceste căi pentru a asigura repunerea unui act în legalitate constituţională, dar ele nu sunt exclusiv modalităţi de veghere a şefului statului la respectarea Constituţiei.

79 Atribuirea Preşedintelui României a dreptului de a cere poporului să-şi exprime prin referendum voinţa cu privire la probleme de interes naţional, chiar şi după consultarea Parlamentului, lasă deschisă calea asumării de către şeful statului a unei puteri considerabile sau a unei influenţe politice constituţionale, în faţa căreia prerogativele forului legislativ şi ale Guvernului se pot estompa[2].

80 Dispoziţiile constituţionale ale art. 90 din Constituţie se referă fără echivoc la „exprimarea voinţei" poporului cu privire la probleme de interes naţional. Ca atare, este vorba de o decizie pe care corpul electoral o adoptă prin exprimarea directă a voinţei sale suverane[3]. Cât priveşte tema referendumului, Constituţia lasă la aprecierea Preşedintelui României să decidă prin decret, chiar cu consultarea Parlamentului, că o anumită problemă care urmează să facă obiectul consultării populare prezintă interes naţional. Art. 12 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului preciza restrictiv ce probleme pot fi considerate de interes naţional. Prin Decizia nr. 567/2006, Curtea Constituţională a constatat, însă, că dispoziţiile art. 12 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 sunt neconstituţionale şi, ca atare, în prezent acestea nu mai produc efecte juridice. Preşedintele României are, astfel, posibilitatea de a „include" prin decret orice probleme pe care le consideră că sunt de interes naţional.

81 Orice consultare referendară pune implicit în discuţie şi încrederea populară de care se bucură şeful statului. Răspunsul pozitiv la întrebarea legată de o anumită problemă de interes naţional, va însemna tacit o reconfirmare a încrederii în Preşedintele republicii. Cum poporul poate fi manipulat, ca orice mulţime, prin folosirea profitabilă a aşteptărilor şi cerinţelor sale sociale, ori a nemulţumirilor, un preşedinte abil poate folosi referendumul în interesul său politic, fără a mai putea fi controlat de Parlament. Dacă participarea electoratului la referendum nu este consistentă, un preşedinte influent ar putea folosi populaţia cu drept de vot ca o masă de manevră, obţinând de la aceasta legitimitatea anumitor

---

[1] *Colectiv*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 181-182.

[2] În mod eronat în literatura de specialitate s-a apreciat că dispoziţiile cuprinse în art. 90 din Constituţie ar privi „referendumul consultativ" (a se vedea *M. Constantinescu şi alţii*, Constituţia României revizuită. Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 148).

[3] În calitatea sa de garant al supremaţiei Constituţiei, Curtea Constituţională ar fi trebuit să aibă competenţa emiterii unui aviz consultativ necesar Parlamentului în procedura de consultare de către şeful statului a forului legislativ pentru aplicarea art. 90 din Legea fundamentală. Curtea Constituţională ar fi trebuit să fie competentă să aprecieze nu numai respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului şi să confirme rezultatele acestuia, ci, totodată, să se pronunţe asupra legalităţii constituţionale a problemei ce face obiectul consultării referendare.

decizii prezidențiale, care altfel nu ar fi putut fi luate datorită opunerii Parlamentului, întrucât acesta ca orice adunare reprezentativă nu poate fi manipulat cu aceeași ușurință cu care este manipulat corpul electoral.

Președintele veghează, totodată, și la buna funcționare a autorităților publice. Atragem 82
atenția că ne referim la toate autoritățile publice centrale sau locale. Constituția nu precizează ce se înțelege prin „buna funcționare" a autorităților publice. Rezultă, deci, că raportăm acest termen la specificul fiecărei autorități politice (instanță judecătorească, primar, guvern, prefect, minister, Curtea de Conturi, consiliu local ș.a.) și la reglementările legale în materie.

Alin. (2) al art. 80 precizează că, pentru a veghea la respectarea Constituției și la 83
buna funcționare a autorităților publice, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate. Observăm că terminologia folosită de Constituant este foarte generală, poate prea generală. În virtutea acestei prerogative, Președintele României are dreptul conferit prin art. 146 lit. e) din Constituție să sesizeze Curtea Constituțională cu privire la conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice. Se înțelege, însă, că această atribuție a șefului statului nu acoperă sfera rolului său stabilit prin art. 80 alin. (2) din Constituție.

§8. Funcția de mediere

Funcția de mediere rezervată șefului statului român are o semnificație aparte dacă o 84
raportăm, pe de-o parte, la tradiția constituțională românească, în care Conducătorul – principe, domnitor, rege, președinte – avea o poziție de vârf din care „ordona" celorlalte structuri statale și nu media conflictele dintre ele, și pe de altă parte, la teoria constituțională contemporană, în care șeful statal – echidistant politic, neutru și imparțial – este un factor de echilibru între puterile statului[1)].

Constituția prevede în art. 80 alin. (2) că Președintele veghează la respectarea 85
Constituției și la buna funcționare a autorităților publice, iar în acest scop exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate. Această ultimă teză a textului constituțional la care ne-am referit, are rezonanță în regimul politic parlamentar. În ceea ce ne privește, considerăm că funcția de mediere, care presupune activitate de arbitraj, inclusiv concesii reciproce între părțile aflate în divergență, corespunde îndeosebi prerogativei prezidențiale de a veghea la buna funcționare a autorităților publice. Medierea este, însă, mai puțin potrivită, cel puțin ca formulare, cu restabilirea legalității constituționale, acțiune ce exclude orice fel de compromis sau concesii și care presupune intervenția directă, promptă a Parlamentului, în cazul în care Curtea Constituțională ar decide că sesizarea Președintelui privind neconstituționalitatea unei legi este corectă.

Enunțarea în Constituție a funcției de mediere este făcută sub egida adnotării 86
marginale a art. 80, și anume „Rolul Președintelui". Așadar, medierea reprezintă un rol, o funcție, o îndatorire constituțională a Președintelui României, și nu o atribuție de sine stătătoare. Președintele nu este un mediator propriu-zis între două autorități care și-ar disputa o anumită competență sau și-ar neglija responsabilitățile constituționale și legale. Ca mediator, Președintele României sesizează chiar autoritățile respective sau Curtea Constituțională ori alte instituții competente care vor interveni direct pentru repunerea în

[1)] A se vedea, în acest sens, și *A. Iorgovan*, op. cit., p. 289.

legalitate. Termenul de mediere utilizat în art. 80 alin. (2) din Constituţie semnifică, de fapt, dreptul Preşedintelui României de a sesiza autorităţile publice care ar putea sau ar avea legitimitatea să desfăşoare o activitate de mediere. Din momentul sesizării, dreptul Preşedintelui ca mediator încetează, deşi nu se poate susţine că Preşedintele rămâne indiferent faţă de actul de mediere ca atare. Preşedintele nu exercită aşadar, un „drept de mediere", ci o îndatorire constituţională de a interveni cu autoritatea statului, atunci când apreciază că buna funcţionare a autorităţilor publice este ameninţată sau afectată într-un fel oarecare. Doar aprecierea Preşedintelui ca mediator are o notă discreţionară, dar în sensul pozitiv al termenului. Observăm, din lectura Constituţiei, că rolului sau funcţiei de mediere nu îi corespund atribuţii concrete având această destinaţie. Nu este mai puţin adevărat că în Constituţie găsim pârghii şi proceduri prin care Preşedintele României intervine ca mediator. Astfel, Preşedintele, între altele:

a) cere Parlamentului să reexamineze o lege pe care acesta i-a transmis-o spre promulgare;

b) sesizează Curtea Constituţională potrivit art. 144 lit. a) şi lit. e) din Constituţie;

c) se adresează printr-un mesaj Parlamentului (art. 88 din Constituţie);

d) participă la şedinţele Guvernului (art. 87 din Constituţie);

e) consultă Guvernul (art. 86 din Constituţie);

f) ia parte, dar prin poziţia sa echidistantă faţă de partidele politice, la formarea majorităţii parlamentare necesare susţinerii Guvernului [art. 103 alin. (1) din Constituţie][1].

87 Interferenţa prerogativelor Preşedintelui României cu cele ale Guvernului pot să aibă sau nu legătură cu funcţia sa de mediere. În dezbaterile care au avut loc în Adunarea Constituantă s-a susţinut argumentat că participarea Preşedintelui la şedinţele Guvernului îi oferă şefului statului posibilitatea de a interveni în proiecte importate ale politicii interne şi externe ale ţării, gestionate de Guvern, potrivit art. 102 alin. (1) din Constituţie, putând să le confere propria viziune sau concepţie politică. Această posibilitate vine, după părerea noastră, în contradicţie cu funcţia Preşedintelui de mediere, care impune prin definiţie, echidistanţă faţă de toate celelalte autorităţi publice. În Adunarea Constituantă s-a susţinut, în acest sens, că includerea în Constituţie a prerogativei Preşedintelui României de a participa la şedinţele Guvernului ar „împinge instituţia semiprezidenţială (este vorba de instituţia preşedintelui de republică – *n.n.*, C.I.) spre o instituţie prezidenţială". Din momentul acesta, Preşedintele poate să influenţeze o serie de probleme importante privind guvernarea ţării, iar statutul său de arbitru/mediator începe să fie discutabil din acest moment[2].

88 Suportul constituţional de fond al rolului Preşedintelui de mediator între puterile statului – el făcând parte ca organism de vârf din puterea executivă – constă în legitimitatea sa populară, deşi nu se poate susţine niciun moment că preşedintele ar avea calitatea de a fi purtătorul de cuvânt al poporului român[3]. Fiind ales prin vot universal, Preşedintele României beneficiază de o legitimitate şi reprezentativitate foarte largi, formal, identice cu cele ale Parlamentului. Reprezentând statul, Preşedintele are şi responsabilitatea

---

[1] A se vedea şi *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale, în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 720 şi 721.

[2] Alocuţiunea domnului deputat Ionel Ardelean (FSN) în Adunarea Constituantă. A se vedea Geneza Constituţiei României 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 506.

[3] Pentru o opinie contrară, a se vedea *I. Deleanu*, op. cit., p. 718.

funcționării corecte a mecanismelor constituționale de exercitare a puterii. Când apreciază sau constată dezechilibre, conflicte instituționale, exces de putere, dezinteres față de interesele fundamentale ale populației ș.a., Președintele României este dator să intervină, dar nu poate nici să sancționeze, nici să repare direct și nemijlocit „răul făcut". Președintele sesizează, recomandă, sugerează căi de soluționare a unor divergențe funcționale între autorități publice, își motivează acțiunile. Tot ceea ce întreprinde Președintele României în materie de mediere, trebuie să se desfășoare în cadrul și limitele stricte ale Constituției și ale legilor subsecvente[1]. Altfel, Președintele devine el însuși obiect al unor proceduri constituționale sancționatoare din punct de vedere politic, declanșate de Parlament, Guvern, ori de Consiliul Superior al Magistraturii.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că funcția de mediere între puterile 89
statului, precum și între stat și societate, prevăzută de art. 80 alin. (2) teza a II-a din Constituție, impune imparțialitate din partea Președintelui României, dar nu exclude posibilitatea exprimării opiniei sale privind modul optim de soluționare a divergențelor apărute. Dreptul la exprimarea opiniei politice este garantat și pentru președintele României de art. 84 alin. (2), care prevede pentru șeful statului aceeași imunitate ca și pentru deputați și senatori, art. 72 alin. (1) din Constituție aplicându-se în mod corespunzător[2].

Se pune însă o problemă: în practică poate apărea un conflict între Președinte și una 90
dintre puteri, rezultat din nerespectarea Constituției, și care să poată fi soluționat în cadrul strict al Constituției? Menționăm că nu ne referim la un conflict generat de încălcare a Constituției chiar de către Președinte sau de către o altă autoritate publică proeminentă în sistemul celor trei puteri. Într-un asemenea caz, Președintele României nu ar putea media, pentru că ar fi parte în conflict. În al doilea rând, pentru soluționarea unui astfel de conflict, nu s-ar pune problema medierii, ci a unei intervenții directe, ferme, pentru repunerea în legalitate constituțională.

Ca mediator sau arbitru, Președintele este imparțial. Imparțialitatea Președintelui este 91
facilitată și de faptul că Președintele nu este membru al vreunui partid politic.

Art. 81. Alegerea Președintelui

(1) Președintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

(2) Este declarat ales candidatul care a întrunit, în primul tur de scrutin, majoritatea de voturi ale alegătorilor înscriși în listele electorale.

(3) În cazul în care nici unul dintre candidați nu a întrunit această majoritate, se organizează al doilea tur de scrutin, între primii doi candidați stabiliți în ordinea numărului de voturi obținute în primul tur. Este declarat ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi.

(4) Nici o persoană nu poate îndeplini funcția de Președinte al României decât pentru cel mult două mandate. Acestea pot fi și succesive.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 105-106; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 183-186; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită, comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 141-142; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București,

[1] Idem, p. 720 și 721.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 53 din 28 ianuarie 2005 (M.Of. nr. 144 din 17 februarie 2005).

2006, p. 721-726; *Ş. Deaconu*, Comentariul art. 81 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 761-771; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 239; *Gh. Iancu*, Drept constituțional și instituții politice, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 558-590; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 825-829; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 386-411; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 293-299; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 283.

Corelații legislative: Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 210 din 25 aprilie 2001); Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011); Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată (M.Of. nr. 446 din 23 iunie 2015).

Comentariu

Sumar

§1. Alegerea prin vot universal direct a Președintelui României 860
§2. Condițiile de eligibilitate pentru funcția de Președinte al României 863
§3. Raportul între votul popular și legitimitatea Președintelui României 865
§4. Personalizarea puterii 869
§5. Tipul de scrutin 872
§6. Limitarea numărului mandatelor 873

§1. Alegerea prin vot universal direct a Președintelui României

1 De vreme ce opțiunea pentru forma de guvernământ republicană s-a făcut prin Decretul-lege nr. 2/1989, Adunarea Constituantă din 1991 a preluat această opțiune, pe care a și consacrat-o în art. 1 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia „Forma de guvernământ a statului român este republica".

2 Tezele proiectului de Constituție au prevăzut că „Președintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pe o perioadă de 5 ani[1)], din rândul cetățenilor cu drept de vot, având cel puțin 35 de ani. Candidații la funcția de Președinte al României trebuie să aibă numai cetățenia română. O persoană poate fi realeasă în funcția de Președinte al României o singură dată". Adunarea Constituantă a optat în final pentru o durată de 4 ani a mandatului prezidențial.

3 Legiuitorul constituant a optat, astfel, pentru modelul republicii prezidențiale, în ceea ce privește desemnarea Președintelui. Acest mod de desemnare a șefului statului prin sufragiu universal direct, fusese utilizat, de altfel, și în alegerile prezidențiale din mai 1990.

4 Comisia pentru redactarea proiectului de Constituție a propus Adunării Constituante modelul republicii semiprezidențiale, potrivit căruia președintele republicii este desemnat

[1)] A se vedea *C. Ionescu*, Câteva comentarii pe marginea art. 83 din Constituția României, revizuită în 2003. O problemă controversată privind durata mandatului de Președinte al României, în Dreptul nr. 1/2017, p. 122-123; *A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituției 1990-1991, Ed. Vatra Românească, Târgu-Mureș, 1998, p. 786. Pentru un surplus de informații privind durata mandatului prezidențial, a se vedea Comentariul art. 83 *supra*, p. 881.

prin vot universal direct. A fost vorba de o opțiune cu un spectru mult mai larg, care cuprindea, între altele, o separație mai strictă a celor trei puteri, rolul determinant al Parlamentului în învestirea Guvernului și răspunderea politică a acestuia în fața forului legislativ, precum și interferența pronunțată a activității Guvernului cu cea a Parlamentului, toate acestea fiind trăsături definitorii ale regimului parlamentar.

Opțiunea pentru modalitatea de alegere directă a Președintelui României, se explică și 5
prin voința Legiuitorului constituant de a nu lăsa desemnarea șefului statului la latitudinea jocului politic al partidelor reprezentate în Parlament. În cazul în care un partid politic ar avea o majoritate confortabilă în Parlament, el ar impune un Președinte care ar fi ulterior legat prin servituți de partidul care l-a impus la conducerea statului. Într-un asemenea caz, Președintele nu ar mai fi putut să îndeplinească cu imparțialitate prerogativele de arbitru între forțele politice și sociale.

Chiar dacă Președintele ales de Parlament și-ar impune un statut de echidistanță față 6
de partidele politice și lipsă de reverență față de partidul sau partidele care l-au susținut în campania prezidențială, tot ar fi stârnit asupra sa susceptibilitatea opiniei publice că este și rămâne atașat partidelor respective, cărora le va face la rândul său servicii politice. Intenția și voința politică a Adunării Constituante de a-l separa pe Președinte de jocul politic al partidelor sunt infirmate în practică. Președinții de republică au obținut mandatele prezidențiale cu sprijinul partidelor, iar acestea i-au rămas fidele. La rândul lor, președinții de republică și-au exprimat fidelitatea față de partidele respective.

În afara acestor aspecte legate de subiectivismele cărora le sunt tributari, îndeosebi 7
oamenii politici, alegerea Președintelui României prin vot universal direct îi configurează un statut special și o anumită poziție în echilibrarea raporturilor între autoritățile publice.

Din perspectiva a două decenii și jumătate de evaluare a rolului Președintelui României 8
ales prin vot universal direct și a cinci mandate prezidențiale încheiate, se poate aprecia că lipsa din Constituție a unui cadru mai strict de atribuții care să-i revină președintelui republicii, a permis demnitarilor care au obținut acest mandat prin voința direct exprimată a corpului electoral, să-și extindă puterea asupra altor autorități publice, să devină, chiar, sursa unor decizii ale Guvernului și ale Parlamentului, îndeosebi în perioada 2009-2014. Aceasta dovedește că între caracterul direct al alegerii Președintelui României și atribuțiile sale trebuie stabilit un raport echilibrat. Președintele ales prin vot popular, trebuie să dețină atribuții însemnate, dar nu în detrimentul altor autorități publice și, în primul rând, al Guvernului. În plus, Constituția trebuie să stabilească un sistem suplu de contraponderi la puterea președintelui republicii și să delimiteze cu strictețe prerogativele Președintelui de cele ale Guvernului.

Sufragiul universal direct oferă șefului statului o legitimitate populară care îl face egal, 9
din punct de vedere reprezentativ, cu Parlamentul. Pentru România, care a trecut de la sistemul partidului unic la pluralism – fără a avea și experiența soluționării divergențelor între partidele politice și o practică parlamentară bazată pe pluripartidism – desemnarea Președintelui prin vot direct este benefică.

Cât privește caracterizarea regimului nostru politic prin prisma modului de desemnare 10
a șefului statului, acesta este, așa cum am arătat deja, semiprezidențial, cu posibilitatea de a deveni, după caz, un regim semiprezidențial atenuat – așa cum rezultă din dispozițiile constituționale, ori un regim semiprezidențial hipertrofiat, prin asumarea de către Președinte a unui rol de „Președinte activist", dar fără suportul constituțional necesar.

11 Facem, însă, precizarea că, spre deosebire de alte state care au statornicit acest model – în special Franța – în România Președintele, din punct de vedere al prerogativelor ce i s-au conferit, are aproximativ atribuțiile unui președinte al unei republici parlamentare.

12 Art. 82 alin. (1) din Constituție prevede că rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte este validat de Curtea Constituțională. Într-adevăr, art. 146 lit. f) din Constituție prevede că acest organism veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă rezultatele sufragiului. De fapt, potrivit art. 3 din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată[1)], Curtea Constituțională veghează la respectarea, în întreaga țară, a prevederilor legale referitoare la alegeri și confirmă rezultatele votului. Curtea Constituțională este împuternicită, potrivit art. 52 din Legea nr. 370/2004, să anuleze alegerile în cazul în care votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă de natură să modifice atribuirea mandatului sau, după caz, ordinea candidaților care pot participa la al doilea tur de scrutin. În această situație, Curtea va dispune repetarea turului de scrutin în a treia duminică de la data anulării alegerilor.

13 Cererea de anulare a alegerilor se poate face de partidele și candidații care au participat la alegeri, în termen de cel mult 3 zile de la închiderea votării. Cererea trebuie motivată și însoțită de dovezile pe care se întemeiază. Potrivit aceluiași text, cererea poate fi admisă numai dacă cel care a sesizat nu este implicat în producerea fraudei. Soluționarea cererii de către Curtea Constituțională se face până la data prevăzută de lege pentru aducerea la cunoștință publică a rezultatelor alegerilor.

14 Competența Curții Constituționale de a anula alegerile, dacă constată o fraudă de natură să modifice atribuirea mandatului, se întemeiază pe prevederile cuprinse în art. 146 lit. f) din Constituție. Cât privește noțiunea de „fraudă", legea o califică sub aspectul gravității sale, și anume dacă are ca urmare modificarea atribuirii mandatului sau, după caz, schimbarea ordinii de prezentare în al doilea tur. Curtea are un rol extrem de delicat, întrucât, de decizia sa depinde, în final, rezultatul alegerilor. O simplă fraudă constatată de Curte va genera, evident, o altă soluție, dar partidul sau candidatul care o semnalează nu va primi cu satisfacție decizia Curții, întrucât, în opinia reclamantului, frauda semnalată are o gravitate foarte mare pentru că îl dezavantajează.

15 Ținem să atragem atenția că organismul care validează alegerea Președintelui României nu este în drept să se pronunțe decât în ceea ce privește legalitatea operațiunilor electorale. Curtea Constituțională nu declară ales pe candidatul care a obținut cele mai multe voturi, ci doar confirmă rezultatele sufragiului. Curtea Constituțională publică rezultatul alegerilor în presă și în Monitorul Oficial al României în trei exemplare, dintre care unul se prezintă Parlamentului, în vederea depunerii de către Președintele nou ales a jurământului prevăzut de art. 82 alin. (2) din Constituție; al doilea exemplar rămâne la Curtea Constituțională, iar al treilea exemplar se înmânează candidatului ales.

16 În termen de 24 de ore de la validarea rezultatului alegerilor pentru funcția de Președinte al României de către Curtea Constituțională, cele două Camere sunt convocate de președinții acestora pentru depunerea jurământului de către candidatul a cărei alegere a fost validată. Depunerea jurământului se consemnează într-o declarație a Parlamentului, prin care acesta ia act de începerea exercitării mandatului de către Președintele României.

[1)] M.Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011.

Potrivit uzanței, Președintele a cărui alegere a fost validată de Curtea Constituțională 17
păstrează această calitate până la depunerea jurământului în fața Parlamentului de către Președintele nou ales. Presupunând că între data validării rezultatelor alegerilor prezidențiale de către Curtea Constituțională și depunerea jurământului în fața forului legislativ de către candidatul care a întrunit cel mai mare număr de voturi, există un termen de o lună, în acest răstimp, persoana în cauză nu va putea exercita nicio prerogativă prezidențială.

§2. Condițiile de eligibilitate pentru funcția de Președinte al României

Potrivit art. 81 alin. (1) din Constituție și art. 1 din Legea nr. 370/2004, republicată, 18
președintele republicii se alege prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. La alegerile prezidențiale se pot prezenta candidați propuși de partide și formațiuni politice sau candidați independenți. Legea nr. 370/2004, republicată, prevede că partidele și formațiunile politice pot propune, fie separat, fie împreună, numai câte un singur candidat.

Vocația de a propune candidați în alegerile prezidențiale o au partidele politice sau 19
alianțele politice. Legea permite însă și candidaturi independente. Evident, aceste ultime candidaturi sunt sortite eșecului, din rațiuni care nici nu trebuie explicate. Un sistem politic consolidat cunoaște destul de rar candidaturi individuale pentru funcția de președinte cu șanse reale de a obține mandatul. În alegerile care au avut loc în România pentru funcția de șef al statului, după 1989, s-au înregistrat destule candidaturi individuale, deși candidații respectivi își calculaseră de la început înfrângerea.

În privința partidelor și alianțelor politice, opțiunea pentru înscrierea în campania 20
prezidențială are, în primul rând, un caracter politic, iar în privința unora dintre ele, opțiunea politică este dublată de o strategie de imagine. În sistemul de partide din România, cel puțin pentru alegerile din 2004 și 2008, numai două alianțe și, eventual, un singur partid au avut motive reale pentru a propune candidați în alegerile pentru funcția de Președinte al României. Legea pentru alegerea Președintelui României cere ca fiecare candidatură să fie susținută de cel puțin 200.000 alegători.

Propunerile de candidați se depun la Biroul Electoral Central, cel mai târziu cu 40 de 21
zile înainte de data alegerilor[1)].

Legea nr. 370/2004, republicată, cu modificările ulterioare a preluat din legislația 22
anterioară restricția electorală pentru înregistrarea candidaturilor, și anume prezentarea de către fiecare candidat a unei liste de susținători. Restricția nu se confundă cu restrângerea exercițiului dreptului de a candida. Ca atare, includerea în lege, ca o condiție de valabilitate a

[1)] Potrivit art. 27 alin. (2) din Legea nr. 370/2004, republicată, propunerile se fac în scris și vor fi primite numai dacă: *a)* sunt semnate de conducerea partidului sau a alianței politice ori de conducerile acestora, care au propus candidatul sau, după caz, de candidatul independent; *b)* cuprind prenumele și numele, locul și data nașterii, starea civilă, domiciliul, studiile, ocupația și profesia candidatului și precizarea că îndeplinește condițiile prevăzute de lege pentru a candida; *c)* sunt însoțite de declarația de acceptare a candidaturii, scrisă, semnată și datată de candidat, de declarația de avere, de interese, de o declarație pe proprie răspundere a candidatului privind apartenența sau neapartenența ca lucrător ori colaborator al organelor de securitate, precum și de lista susținătorilor. Lista susținătorilor este un act public, sub sancțiunea prevăzută de art. 326 C.pen. Propunerea de candidatură se depune în patru exemplare, un exemplar original și 3 copii, din care originalul și o copie se păstrează la Biroul Electoral Central, un altul se înregistrează la Curtea Constituțională, iar al patrulea, certificat de președintele Biroului Electoral Central, se restituie depunătorului.

depunerii candidaturii, a listei susținătorilor, nu contravine Constituției. Legea nr. 69/1992 a prevăzut anterior această restricție. Prin O.U.G. nr. 129/2000[1], Legea nr. 69/1992 a fost modificată, majorându-se numărul susținătorilor de la 100.000 de alegători, la 300.000. Numai că actuala lege a redus în mod nejustificat numărul susținătorilor de la 300.000 la 200.000 de alegători. În ceea ce ne privește, considerăm că, pentru eliminarea candidaturilor neserioase, listele de susținători ar trebui să cuprindă cel puțin 500.000 de alegători. În al doilea rând, fiecare candidat ar trebui să depună o cauțiune electorală substanțială pe care ar pierde-o dacă nu ar obține un anumit procent de voturi în primul tur.

23 În practică, s-a susținut că un candidat independent, nefiind subvenționat, nu are posibilitatea de a strânge numărul de semnături prevăzut de lege de la susținătorii candidaturii sale, astfel încât, în privința acestei categorii de candidați la funcția de Președinte al României, ar urma să nu se aplice dispozițiile legale, potrivit cărora candidaturile nu pot fi depuse decât dacă sunt susținute de un anumit număr de alegători. Asemenea susțineri au fost însă respinse de Curtea Constituțională[2].

24 În privința listei susținătorilor, se mai impune observația că în Constituție nu se face referire la cerința prezentării unei liste de susținători. Această cerință a fost introdusă prin Legea nr. 69/1992. În legătură cu această problemă s-au exprimat opinii potrivit cărora dispoziția legală privind lista de susținători ar fi neconstituțională. Curtea Constituțională a respins ca nefondată contestația formulată împotriva unei hotărâri a Biroului Electoral Central în legătură cu cerința stipulată în art. 3 alin. (2) din Legea nr. 69/1992, în care se susținea că, întrucât Constituția nu prevede că depunerea candidaturii trebuie însoțită de lista susținătorilor, dispoziția respectivă ar trebui să fie înlăturată[3].

25 În forma Legii nr. 370/2004, republicată, adoptată de Senat în ședința din 4 martie 2004, lista de susținători cuprindea 300.000 de alegători, numărul susținătorilor fiind redus, așa cum am mai precizat, la 200.000 în urma unui amendament acceptat de Comisia parlamentară care a elaborat propunerea legislativă. Acceptarea amendamentului nu a fost motivată de Comisie, ceea ce arată că stabilirea numărului de susținători ai candidaturii la funcția de Președinte al României nu reprezintă rezultatul unei analize foarte serioase.

26 De asemenea, Curtea Constituțională a respins ca nefondată contestația formulată împotriva unei Hotărâri a Biroului Electoral Central în legătură cu cerința stipulată în art. 9 alin. (3) din Legea nr. 69/1992, în care se susținea că, întrucât Constituția nu prevede că depunerea candidaturii trebuie însoțită de lista susținătorilor, dispoziția respectivă trebuie să fie înlăturată[4].

27 Legea nr. 370/2004, republicată, prevede în art. 28 că nu pot candida persoanele care, la data depunerii candidaturii, nu îndeplinesc condițiile stabilite de art. 37 din Constituție pentru a fi alese sau care au fost alese anterior de două ori ca Președinte al României. Nu pot, deci, candida:

a) persoanele care nu au drept de vot;

b) persoanele care nu au cetățenia română și domiciliul în țară;

---

[1] M.Of. nr. 311 din 5 iulie 2000.

[2] Hotărârea Curții Constituționale nr. 1/1992, în Culegere de decizii și hotărâri 1992-1993, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994, p. 349 și 350.

[3] Hotărârea Curții Constituționale nr. 3/1992, în Curtea Constituțională. Culegere de decizii și hotărâri 1992-1993, op. cit., p. 353-355.

[4] Hotărârea Curții Constituționale nr. 3/1992, op. cit., p. 353-355.

c) persoanele cărora le este interzisă asocierea în partide politice (judecătorii Curții Constituționale, Avocatul Poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică);

d) persoanele care nu au împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de 35 de ani;

e) persoanele care au îndeplinit anterior depunerii candidaturii, două mandate prezidențiale.

Aceste impedimente legale sunt de ordine publică. Ca atare, sunt imperative și de strictă interpretare. De altfel, Curtea Constituțională a decis că, potrivit Constituției, persoana care candidează la funcția de Președinte al României trebuie să îndeplinească, cumulativ, următoarele condiții: 28

a) să aibă drept de vot;

b) să aibă cetățenia română și domiciliul în țară;

c) să nu intre în categoria persoanelor care nu pot face parte dintr-un partid politic;

d) să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puțin 35 de ani;

e) să nu fi îndeplinit anterior două mandate în funcția de Președinte al României[1].

§3. Raportul între votul popular și legitimitatea Președintelui României

În Adunarea Constituantă s-a subliniat că legitimitatea populară a Președintelui României obținută prin alegerea sa directă de către corpul electoral îndreptățește exercitarea de către acesta a unor atribuții însemnate, și nu situarea sa pe o poziție de protocol. S-a susținut că, în fond, Președintele României reprezintă și exprimă la cel mai înalt nivel autoritatea statului român în raporturile acestuia cu proprii cetățeni și, totodată, este calificat constituțional să vegheze la buna funcționare a autorităților publice, calitate în care are dreptul necontestat de a cere și impune, chiar, respectarea strictă a Constituției și a legilor încălcate sau ignorate de celelalte autorități publice, organisme ale societății civile, precum și de cetățeni[2]. 29

Din punct de vedere al reprezentativității la care face trimitere art. 2 alin. (1) din Constituție, Președintele României ocupă o poziție egală cu cea a Parlamentului. Dacă ținem seama că cei ce îl votează pe Președintele republicii prin vot direct formează un corp social compact, omogenizat politic și ideologic de programul de campanie și de personalitatea celui ales, putem spune că Președintele este, chiar, mai reprezentativ decât Parlamentul, deoarece acesta este în esența sa un corp conflictual, chiar din punct de vedere politic și ideologic. Într-adevăr, forul legislativ este structurat în două părți partizane: majoritatea și opoziția. 30

Datorită gradului său avansat de reprezentativitate, Președintele României poate deveni prin acțiunile sale mai popular decât Parlamentul care, deși legitim, va acționa, cel puțin prin activitatea sa legislativă în concordanță cu obiectivele majorității parlamentare și cu 31

[1] Hotărârea Curții Constituționale nr. 10/1992, op. cit., p. 375.

[2] Afirmația este corectă, dar Adunarea Constituantă nu a schițat poziția președintelui Republicii în rolul „mecanicului de serviciu", care repară rapid orice defecțiune a motorului de guvernare. Piesele de rezistență ale acestuia – Parlamentul și Guvernul – trebuie să funcționeze de la sine potrivit manualului tehnic de exercitare a puterii. Respectarea strictă a Constituției nu trebuie impusă de Președintele României, ci înțeleasă și receptată de Parlament, Guvern instanțele de judecată, de toate celelalte autorități publice de la sine, ca un act de normalitate democratică.

cele ale Guvernului sprijinit de aceasta. În funcție de performanțele politice, economice și de altă natură ale Guvernului căruia i-a acordat votul de încredere, Parlamentul va încasa șocul pierderii susținerii publice a Guvernului, sau, dimpotrivă, va primi beneficiul succeselor înregistrate de acesta. Nefiind implicat în procesul de guvernare propriu-zis, Președintele nu va resimți șocul insuccesele Guvernului, dar nici nu își înregistrează în contul său performanțele acestuia pe plan intern și în politica externă.

32 Parlamentul nu este receptat de corpul electoral în aceeași cheie cu cea care evaluează personalitatea și acțiunea Președintelui României. Este de presupus că legitimitatea Parlamentului va înregistra o continuă diminuare în raport cu așteptările populației, chiar și cu cele ale susținătorilor inițiali ai majorității. Această diferență este naturală, deoarece Parlamentul este un centru decizional de primă mărime și care afectează întreaga populație. În schimb, Președintele României care nu deține atribuții propriu-zise de guvernare, se află la adăpost, datorită poziției sale pasive, de criticile opoziției parlamentare și ale cetățenilor. Acesta este „avantajul" neimplicării sale în elaborarea și înfăptuirea politicii interne și externe a țării.

33 Adunarea Constituantă a gândit legitimitatea Președintelui României raportată exclusiv la funcțiile sale constituționale și la rolul său în echilibrarea și medierea raporturilor de putere. Atribuțiile Președintelui României prevăzute în art. 91, 92 și 93 din Constituție nu sunt atribuții asupra cărora acesta are o putere proprie de decizie și pe care, de altfel, nici nu le exercită în permanență, ci numai în anumite circumstanțe și în condițiile prevăzute strict în Constituție. În cazul atribuțiilor în domeniul politicii externe prevăzute la art. 91 din Constituție, președintele republicii va acționa doar la propunerea Guvernului, neavând dreptul de inițiativă în domeniul respectiv. Art. 91 din Constituție creează cadrul unei cooperări strânse a Președintelui României cu Guvernul și cu Parlamentul.

34 În ceea ce privește atribuțiile în domeniul apărării și cele care vizează instituirea unor măsuri excepționale (art. 92 și art. 93 din Constituție), Președintele României acționează sub controlul Parlamentului, putând răspunde în fața acestuia, dacă măsurile luate de șeful statului în calitatea sa de comandant al forțelor armate nu au fost aprobate de Parlament[1]. Pentru alte atribuții, cum sunt cele stabilite în art. 94 din Constituție, sau prin legi speciale, legitimitatea Președintelui României câștigată prin vot popular direct, nu are relevanță, fiind atribuții pe care le are orice președinte de republică parlamentară sau monarh.

Tezele pentru proiectul de Constituție au prevăzut că Președintele României are următoarele atribuții principale:

- numește în funcția de prim-ministru un deputat sau senator desemnat de partidul sau formațiunea politică majoritară în Adunarea Deputaților; în cazul în care nu se realizează această majoritate, în funcția de prim-ministru va fi numit un alt deputat sau senator, în urma consultării grupurilor parlamentare;
- la propunerea prim-ministrului, revocă sau numește pe ceilalți membri ai guvernului, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului;

[1] Constituția nu stabilește o răspundere explicită a Președintelui României în fața Parlamentului, dar dezacordul forului legislative față de măsurile excepționale instituite de șeful statului îi afectează acestuia decisiv popularitatea. Același rezultat îl are și neaprobarea sau respingerea măsurilor și hotărârilor luate de președintele republicii în virtutea atribuțiilor prevăzute în art. 92 din Constituție.

- poate prezida ședințele Guvernului care au ca obiect probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice, precum și în alte cazuri, la cererea prim-ministrului;

- prezintă anual Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale națiunii;

- poate cere Parlamentului reexaminarea unei legi, numai o singură dată, înainte de promulgarea acesteia;

- promulgă legile în termen de 15 zile de la adoptarea acestora;

- la propunerea Guvernului, dacă Parlamentul este în sesiune, precum și la propunerea celor două Camere, poate supune unui referendum orice proiect de lege care privește principalele probleme ale politicii statului; promulgarea legilor adoptate prin referendum este obligatorie în același termen de 15 zile;

- poate, după consultarea prim-ministrului și a președinților celor două Camere ale Parlamentului, să dizolve Parlamentul; alegerile generale vor fi organizate în cel mult două luni de la dizolvare; în cursul aceluiași an, Parlamentul nu poate fi dizolvat decât o singură dată;

- încheie tratate internaționale și le supune spre ratificare Parlamentului;

- acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici ai României;

- primește scrisorile de acreditare ale reprezentanților diplomatici ai altor state;

- prezidează Consiliul Suprem de Apărare a Țării;

- declară mobilizarea parțială sau generală a armatei, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului; în cazuri excepționale, decizia Președintelui se supune spre aprobare Parlamentului în cel mult 5 zile de la luarea ei;

- declară război în caz de agresiune armată, efectivă sau iminentă, aducând, printr-un mesaj, la cunoștința Parlamentului măsura luată;

- instituie starea de asediu sau starea de urgență în întreaga țară ori în unele localități, solicitând încuviințarea Parlamentului în cel mult 5 zile de la adoptarea acestor măsuri;

- acordă gradele de general și de amiral;

- acordă grațierea și comută pedepsele;

- conferă decorațiile și titlurile de onoare;

- numește trei membri în Consiliul Constituțional[1)].

Se poate observa foarte ușor că unele dintre atribuțiile respective privesc rolul și funcțiile constituționale ale Președintelui României corespunzătoare legitimității sale electorale, iar altele sunt similare cu cele ale șefilor de stat în regimurile politice parlamentare. Rezultă astfel voința Adunării Constituante, care a aprobat aceste teze, de a departaja prerogativele președintelui republicii care îi impun neimplicarea decizională în guvernare, de cele protocolare. 35

În ceea ce ne privește, apreciem că Adunarea Constituantă a fost mai preocupată să fixeze locul Președintelui României în arhitectura puterilor statului și a raporturilor acestuia cu societatea civilă și cu cetățenii, decât să-i construiască șefului statului o poziție de pe care acesta să-și exercite puteri personale, neprevăzute expres de Constituție. Pe legiuitorii constituanți i-a interesat, în primul rând, să găsească mecanismul ideal de 36

[1)] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 449-450.

colaborare între Parlament, Președintele României și Guvern, astfel încât fiecare să fie o contrapondere la puterea celuilalt.

37 Practic, s-a conturat un angrenaj de relații reciproce ale autorităților publice cu rol activ în procesul politic. În condițiile în care Guvernului îi reveneau atribuțiile realizării politicii interne și externe a țării și ale conducerii generale a administrației publice, iar Parlamentului prerogativele transpunerii în norme juridice general-obligatorii a programului legislativ al Guvernului, Președintelui României urmau să-i revină atribuții de reprezentare a statului român, de apărare a independenței și integrității teritoriale a țării, precum și prerogativa de a veghea la respectarea Constituției și a bunei funcționări a autorităților publice, inclusiv de a media conflictele între puterile statului și între stat și societate. Este de precizat că textul constituțional nu a prevăzut expres termenul de conflict între puterile statului – și nici nu le-a menționat ca atare – și nici între stat și societate. Dar în realitate medierea presupune prin substanța sa un conflict cu un grad ridicat de dificultate și periculozitate care urmează să fie soluționat de președintele republicii.

38 M-am referit pe scurt la setul de funcții constituționale ale Președintelui României, pentru că importanța acestora justifică opțiunea Adunării Constituante pentru alegerea acestuia prin vot universal direct. Datorită acestui tip de scrutin, președintele republicii se situează pe o poziție egală ca legitimitate cu Parlamentul, dar este complet separat de acesta, cu excepția răspunderii politice și juridice pe care i-o atribuie Constituția datorită poziționării Parlamentului în funcția de reprezentant suprem al poporului. Președintele nu se subordonează Parlamentului, ci este răspunzător din punct de vedere politic exclusiv în fața poporului. Angajând răspunderea politică a președintelui republicii, Parlamentul nu face altceva decât să acționeze în numele poporului, pentru popor și sub controlul poporului, care va avea ultimul cuvânt de spus în cadrul referendumului pentru demiterea președintelui republicii în cazul suspendării acestuia de către Parlament.

39 Alegerea președintelui republicii prin vot universal direct este un motiv pentru Parlament să chibzuiască cu prudență și realism la acțiunea de suspendare din funcție a Președintelui României, convins că își asumă riscul ca procedura suspendării să nu fie agreată de corpul referendar sau ca acesta să fie indus în eroare și să nu aibă reprezentarea reală a faptelor grave de încălcare a Constituției pentru săvârșirea cărora președintele republicii este chemat să răspundă politic în fața Parlamentului.

40 Ne înclinăm în fața textului constituțional potrivit căruia „suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum" [art. 2 alin. (1) din Constituție]. Respectul datorat textului constituțional nu împiedică, însă, interpretarea lui în cheia logicii constituționale și mai puțin în cea a unei formulări mai puțin izbutite. Considerăm că atunci când poporul exercită suveranitatea prin intermediul Parlamentului, acesta adoptă legi, supune unui control parlamentar Guvernul și pe fiecare dintre membrii acestuia, își exercită puterea bugetară. În toate aceste ipostaze constituționale, Parlamentul acționează în numele poporului, pentru popor și sub controlul poporului. Poporul transmite prin votul exprimat pentru alegerea deputaților și senatorilor și, în fapt, pentru constituirea Parlamentului, dreptul de a conduce efectiv un sector determinat al vieții statale, adică, în principal, legiferarea și exercitarea controlului parlamentar asupra puterii executive, în înțelesul său cel mai larg. În acest fel, Parlamentul are vocația de a se implica direct și efectiv în conducerea statului român.

În privinţa Preşedintelui României, Constituţia nu a stabilit, însă, aşa cum am mai arătat, sarcini, atribuţii exclusive şi efective de conducere care ar presupune exercitarea cotidiană a suveranităţii naţionale, ci rolul de: 41

a) reprezentare a statului român în raporturile interne şi internaţionale;

b) garantare a independenţei naţionale, a unităţii şi a integrităţii teritoriale a ţării;

c) veghere la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice;

d) mediere între puterile statului, precum şi între stat şi societate.

După cum se poate observa, este vorba de rolul sau misiunea clasică pentru un şef de stat, care face apel la neutralitatea şi imparţialitatea acestuia. Fără nicio îndoială, înfăptuirea acestui rol presupune suveranitate naţională. Tocmai de aceea decretele şi măsurile luate de Preşedintele României potrivit rolului şi funcţiilor sale constituţionale statuate în art. 80 din Constituţie sunt acte înzestrate cu forţa autorităţii statului român. Aşa cum am mai precizat, Preşedintele României deţine o putere legitimată printr-o voinţă suverană, de reprezentare şi apărare a autorităţii statului şi este un garant al bunei funcţionări a întregului aparat de stat. Preşedintele României nu se implică, însă, direct în conducerea statului, aşa cum o fac Parlamentul şi Guvernul, cărora Constituţia le stabileşte direcţii şi prerogative exprese în acest domeniu. Preşedintele republicii nu are niciun temei constituţional pentru a se implica direct şi efectiv în conducerea statului, în realizarea politicii interne şi externe, în conducerea generală a administraţiei publice, dar veghează asupra tuturor activităţii statale. 42

Preşedintele republicii nu este un „preşedinte-lucrător", ci un supraveghetor „de avarie" al activităţii altor autorităţi publice. El nu are dreptul să stabilească standarde de conduită şi activitate politică, acestea fiind prestabilite în Constituţie şi în diferite alte legi speciale, dar când constată – şi are dreptul constituţional să exercite o astfel de supraveghere, pe care tot Constituţia i-a fixat-o – nerespectarea sau încălcarea acestora, intervine ferm în numele statului pe care îl reprezintă şi sub controlul suveran al Parlamentului şi al poporului, pentru a atrage atenţia actorilor implicaţi, să remedieze ceea ce au înfăptuit greşit sau contrar Constituţiei. Într-o asemenea situaţie ipotetică, Preşedintele României exercită, chiar, şi o funcţie de mediere, aceasta fiind, de altfel, şi procedura constituţională prin care preşedintele republicii intervine direct, ca subiect activ, în procesul de exercitare a puterii. În rest, preşedintele republicii are atribuţii de protocol şi de reprezentare a statului în raporturile interne (concretizate incidental), precum şi în cele internaţionale, Guvernul având aici prima poziţie. 43

§4. Personalizarea puterii

Personalizarea puterii este un termen utilizat frecvent în ştiinţa politică cu sensul de personificare de către titularul unei funcţii a atribuţiilor ce-i sunt conferite. Termenul este ambiguu. În fond, orice deţinător al unei anumite funcţii îi imprimă acesteia amprenta propriei personalităţi, experienţe, talent etc. În condiţiile actuale, când mijloacele de informare sunt extrem de diverse, iar la ele are acces orice cetăţean, personalizarea puterii devine un exerciţiu de comunicare şi imagine. Mijloacele media şi, în special, televiziunea au accentuat dimensiunea personală a acţiunii politice[1]. Se creează, astfel, mediul propice 44

[1] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 749.

ca deținătorul unei funcții sau demnități publice să-și multiplice influența, să descurajeze alți actori politici care ar avea rolul de contrapondere la puterea sa.

45 În ceea ce privește vocația Președintelui României de a-și personaliza puterile, aceasta este mai mult o opțiune care depinde de factori subiectivi. Toți cei care au deținut până în prezent mandatul de președinte al republicii au imprimat funcției respective, note personale, desigur în grade și cu manifestări diferite.

46 Problema care merită comentată este posibilitatea pe care Constituția o oferă Președintelui României de a „opta" pentru a-și personaliza puterile, ceea ce practic ar avea ca efect modificarea echilibrului instituțional între cele trei puteri ale statului, dacă personalizarea puterii sale ar depăși cadrul și spiritul Constituției. În ceea ce ne privește, considerăm că textul Constituției oferă el însuși sursa, îndemnul sau justificarea pentru o astfel de acțiune politică.

47 Președintele României se situează între două roluri constituționale, dintre care unul izvorăște din legitimitatea sa populară. Misiunea conferită președintelui republicii prin art. 80 din Constituție – prin preluarea art. 5 din Constituția Franței din 1958 – presupune un rol decizional de primă mărime al acestuia. Adunarea Constituantă nu a stabilit, însă, atribuții concrete ale președintelui republicii, corespunzătoare rolului și misiunii sale constituționale, mai ales că acesta este reprezentantul statului român[1]. Prima constatare a celui ales în această înaltă demnitate este că nu are atribuții pe măsura staturii sale constituționale. Are teaca sabiei, dar nu are și sabia. În termeni mai puțini „tăioși", Președintele are soclul puterii, dar îi lipsește puterea. Într-o asemenea situație este de presupus că președintele republicii va resimți îndemnul interior de a suplini lacuna de reglementare prin asumarea unor roluri extraconstituționale.

48 Acest lucru îl va face în detrimentul altor autorități publice de care este legat constituțional, ceea ce va afecta echilibrul între cele trei puteri ale statului și, îndeosebi între Executiv și Legislativ. Un atare dezechilibru afectează grav arhitectura constituțională, produce neîncredere politică, diminuează spiritul civic și îl descurajează pe cetățean, îndepărtându-l afectiv și politic de stat. Se produc astfel premisele unei rupturi sociale grave în raporturile statului cu societatea.

49 Alegerea Președintelui României prin vot universal direct și funcția sa de reprezentant al statului român îi conferă o poziție de vârf în cadrul sistemului constituțional, grație căreia acesta poate să influențeze acțiuni de politică internă și externă, fără să intervină efectiv în desfășurarea concretă a acestora. Aici este, credem, esența, substanța raporturilor instituționale între Președintele României și Parlament, precum și între președintele republicii și Guvern. Constituția a lăsat, din păcate, culoare libere pentru intervenția personalizată a Președintelui României în activitatea Parlamentului sau a Guvernului[2].

50 Din păcate, puterile personalizate ale președintelui republicii nu au putut fi constatate ca atare de Curtea Constituțională, din motive pe care nu le discutăm în cadrul acestui comentariu. Președintele României beneficiază de imunitate pentru opiniile sale chiar

---

[1] Chiar și în domeniul apărării (art. 92 din Constituție) și al măsurilor excepționale (art. 93 din Constituție) exercitarea atribuțiilor președintelui de republică este condiționată de aprobarea Parlamentului.

[2] Prin termenul de „intervenție personalizată" a Președintelui României în activitatea Parlamentului sau a Guvernului, înțelegem aici forțarea dispozițiilor constituționale, excesul de putere care aparent este acoperit de atribuții prezidențiale.

dacă prin intermediul acestora ar fi solicitat, de pildă, revocarea președinților celor două Camere ale Parlamentului și modificarea în acest scop a regulamentelor parlamentare. Curtea Constituțională a decis, în legătură cu cele arătate, că și în aceste cazuri este vorba de exprimarea unor opinii și preferințe politice ale președintelui republicii „și nu de acte de decizie, iar actele juridice adoptate la inițiativa acestuia – cum este cazul modificării de către cele două Camere ale Parlamentului a regulamentelor acestora – nu îi sunt imputabile Președintelui, întrucât constituie acte de voință ale autorităților competente să le adopte[1]. Oricum, până la o ipotetică schimbare a jurisprudenței Curții Constituționale în materie, rămâne ca punct de referință cu valoare general-obligatorie de respectare, constatarea sau opinia acesteia, potrivit căreia „în orice caz, exercitarea de către Președinte a unui rol activ în viața politică și socială a țării nu poate fi caracterizată ca un comportament contrar Constituției"[2].

Ne întrebăm, însă, ce temei constituțional a putut să găsească Curtea Constituțională 51
pentru a constata că Președintele României ar avea îndreptățirea legală de a exercita un rol activ în viața politică și socială a țării. Constituția nu îi conferă Președintelui un astfel de drept. Exercitarea unui rol activ în viața politică și socială presupune o activitate continuă, desfășurată de un corp specializat de experți, un program care să fie realizat zilnic, cu obiective concrete și pentru care titularul își asumă o răspundere directă. Dacă vom analiza atribuțiile Președintelui Republicii, observăm, însă, că acestea se exercită în situații de conjunctură. Astfel:

a) potrivit art. 85 din Constituție, Președintele desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru; numește Guvernul, revocă și numește la propunerea prim-ministrului pe unii membri ai Guvernului;

b) potrivit art. 86 din Constituție, Președintele poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită;

c) potrivit art. 87 din Constituție, Președintele poate lua parte la anumite ședințe ale Guvernului (fără drept de vot);

d) potrivit art. 88 din Constituție, Președintele adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale națiunii;

e) potrivit art. 89 din Constituție, Președintele poate să dizolve Parlamentul în condițiile stabilite în Constituție;

f) potrivit art. 90 din Constituție, Președintele, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-și exprime prin referendum voința cu privire la probleme de interes național;

g) potrivit art. 91 din Constituție, Președintele încheie tratate internaționale negociate de Guvern și le supune spre ratificare Parlamentului, acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici ai României, aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice;

---

[1] A se vedea avizul consultativ al Curții Constituționale nr. 1 din 5 aprilie 2007 privind propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, domnul Traian Băsescu (M.Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007).

[2] A se vedea avizul consultativ al Curții Constituționale nr. 1 din 6 iulie 2012 privind propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, domnul Traian Băsescu (M.Of. nr. 456 din 6 iulie 2012).

h) potrivit art. 92 din Constituție, Președintele poate să declare, cu aprobarea Parlamentului, mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate;

i) potrivit art. 93 din Constituție, Președintele instituie starea de asediu sau starea de urgență și solicită Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate;

j) potrivit art. 94 din Constituție, Președintele conferă decorații și titluri de onoare, acordă anumite grade militare, numește în funcții publice, acordă grațierea individuală;

k) potrivit art. 77 din Constituție, Președintele promulgă legile;

l) potrivit art. 144 lit. a) din Constituție, Președintele are dreptul să sesizeze Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea legilor pe care le-a primit spre promulgare.

52 Am epuizat principalele atribuții constituționale ale Președintelui României, pe care acesta le exercită doar în anumite situații și cu aprobarea sau la propunerea altei autorități publice. În plus, cele mai importante decrete ale sale trebuie contrasemnate de prim-ministru. În ceea ce ne privește, nu credem că exercitarea acestor atribuții, la diferite intervale de timp sunt de natură să-i confere Președintelui României un rol activ în viața politică și socială a țării, așa cum a decis Curtea Constituțională.

53 Art. 80 din Constituție proiectează Președintelui aptitudinea de a avea un rol activ în viața politică și socială a țării, dar, ca mediator între puterile statului (dacă și când va fi nevoie), în calitate de garant al independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării (dacă și când va fi nevoie), de titular al dreptului de a veghea la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice, și de reprezentant al statului român. Dacă Adunarea Constituantă ar fi voit să-i stabilească Președintelui atribuții de conducere efectivă ar fi putut să facă acest lucru foarte ușor, dar nu și-a exprimat această voință. Dovadă, în acest sens, sunt dezbaterile parlamentare care au avut loc în plenul Adunării Constituante. Cu atât mai puțin nu are dreptul să-i stabilească Președintelui un astfel de rol, o autoritate constituită tot de Adunarea Constituantă.

§5. Tipul de scrutin

54 Tezele proiectului de Constituție au prevăzut că Președintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pe o perioadă de 5[1] ani, din rândul cetățenilor cu drept de vot având cel puțin 35 de ani, candidații trebuind să aibă numai cetățenia română. În Teze nu s-a stabilit majoritatea de voturi necesară pentru obținerea mandatului și nici tipul de scrutin. În dezbaterile parlamentare pe marginea tezelor s-a propus următorul amendament pentru completarea acestora: „Alegerea Președintelui României are loc cu majoritatea absolută obținută la primul tur de scrutin. Dacă aceasta nu a fost întrunită, Președintele este ales la al doilea tur de scrutin, cu o majoritate relativă"[2].

55 Legiuitorul constituant a consacrat pentru sistemul de alegere al Președintelui, sufragiul cu două tururi de scrutin. Potrivit art. 81 alin. (3) din Constituție, este declarat ales candidatul care a întrunit, în primul tur de scrutin, majoritatea de voturi ale alegătorilor înscriși în listele electorale. În cazul în care niciunul dintre candidați nu a întrunit această majoritate, se organizează al doilea tur de scrutin, la care participă primii doi candidați care au obținut în primul tur cel mai mare număr de voturi, valabil exprimate pe întreaga țară.

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituției, op. cit., p. 786.

[2] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 494.

Confirmarea acestui număr se face de Curtea Constituțională, prin aducerea la cunoștință publică a prenumelui și numelui celor doi candidați care vor participa la cel de-al doilea tur de scrutin și a zilei votării.

Pentru a fi declarat ales în al doilea tur, oricare dintre candidați trebuie să obțină majoritatea relativă, fiind suficient, prin urmare, și un singur vot în plus față de cele obținute de către contracandidat. Prin urmare, Președintele României este ales prin scrutin uninominal majoritar cu două tururi de scrutin. 56

Propunerile de candidați se aduc la cunoștința publică de către Biroul Electoral Central. Rezultatul alegerilor se publică de Curtea Constituțională pentru fiecare tur de scrutin în parte. Autorității de contencios constituțional îi revine și sarcina de a valida rezultatul votului pentru președintele ales. Curtea Constituțională se limitează doar la confirmarea rezultatului alegerilor, deoarece atribuțiile acesteia privesc numai legalitatea procedurală a operațiunilor electorale. Repetarea turului de scrutin la care se face trimitere în art. 81 alin. (3) din Constituție are loc la două săptămâni de la primul tur de scrutin. 57

§6. Limitarea numărului mandatelor

Limitarea numărului de mandate ale celor care îndeplinesc funcții de demnitate națională a fost un deziderat consacrat programatic în Comunicatul către Țară al Consiliului Frontului Salvării Naționale din data de 22 decembrie 1989[1]. Ulterior, a fost reafirmat în preambulul Decretului-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989 privind constituirea Consiliului Frontului Salvării Naționale și a consiliilor teritoriale ale Frontului Salvării Naționale. Ambele texte nu au caracter normativ, deși enunțurile respective sunt de natură constituțională. 58

Constituția precizează în art. 81 alin. (4) că nicio persoană nu poate îndeplini funcția de Președinte al României decât pentru cel mult două mandate, care pot fi și succesive. Această dispoziție urmează a fi corelată și cu art. 28 din Legea nr. 370/2004, republicată, pentru alegerea Președintelui României, potrivit căruia, în alegerile prezidențiale nu pot candida persoanele care, la data depunerii candidaturii, au fost alese anterior, de două ori, ca Președinte al României. 59

În legătură cu prevederile art. 81 alin. (4) din Constituție, Curtea Constituțională a decis că ele se analizează și se interpretează începând cu situațiile care vor apărea după intrarea în vigoare a Constituției, adică după data de 8 decembrie 1991, data aprobării sale prin referendum. Motivarea hotărârii Curții se bazează pe principiul neretroactivității legilor, consacrat în art. 15 alin. (2) din Constituție. În opinia Curții Constituționale, textul art. 81 alin. (4) din Constituție, potrivit căruia nicio persoană nu poate îndeplini funcția de Președinte al României decât pentru cel mult două mandate, acestea putând fi și succesive, își găsește aplicarea numai pentru viitor[2]. De asemenea, Curtea Constituțională a apreciat că între funcția de Președinte al României, funcție instituită prin Decretul-lege nr. 92/1990 și funcția de președinte al Consiliului Frontului Salvării Naționale sau al Consiliului Provizoriu de Uniune Națională nu există similitudine[3]. 60

---

[1] *C. Ionescu*, Dezvoltarea Constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991, ed. 2, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2000, p. 802.

[2] Hotărârea Curții Constituționale nr. 18/1992, op. cit., p. 400.

[3] Idem.

61 Hotărârile Curții Constituționale au fost pronunțate în legătură cu unele contestații ale candidaturii domnului Ion Iliescu la funcția de Președinte al României în alegerile prezidențiale din 1996, în contextul în care candidatul fusese ales anterior Președinte al României la 20 mai 1990, funcție în care fusese confirmat prin art. 151 din Constituția aprobată în 1991.

62 Constituția din 1991 este primul act normativ post-decembrist care folosește noțiunea de mandat în deplinătatea conotațiilor sale și care a avut legitimitatea de a stabili clar și explicit rolul și atribuțiile șefului de stat în România după 1989. Curtea Constituțională a decis că niciun act normativ preconstituțional nu consacră instituția mandatului prezidențial. Această instituție este pentru prima oară reglementată prin Constituția din anul 1991.

63 Mandatul prezidențial are determinări constituționale specifice și inedite față de reglementările anterioare. Acestea privesc mai ales funcțiile ce derivă din mandat, condițiile de dobândire, de validare și de începere a mandatului, durata acestuia, incompatibilitățile și imunitățile pe care le antrenează, atribuțiile ce derivă din mandat și, implicit, raporturile în care se află deținătorul acestuia cu celelalte autorități publice, răspunderea ce revine titularului mandatului pentru modul de exercitare a acestuia. Nicio altă funcție, dobândită pe baza unor reglementări anterioare Constituției, nu a avut ca fundament un asemenea mandat, așa încât trebuie admis că prevederile Constituției României marchează o soluție de ruptură sau de reașezare, esențial diferită a instituției de șef al statului. Pe cale de consecință, mandatul prezidențial reglementat de Constituția României nu poate fi așezat în prelungirea unor durate de îndeplinire a funcției de Președinte al României, anterioare intrării în vigoare a legii fundamentale[1]. Curtea Constituțională și-a reconfirmat constatările făcute anterior dând aceeași soluție cu ocazia contestării unei candidaturi similare depuse de domnul Ion Iliescu pentru alegerile prezidențiale din 2000.

64 Cu acest prilej Curtea Constituțională a decis din nou că funcția de Președinte al României nu poate fi extrasă din cuprinsul reglementării, neținându-se seama de conceptul de mandat. De aceea, pentru compararea instituției de șef al statului, în reglementarea actuală, cu situații anterioare trebuie să se observe că instituția Președintelui României este definită, între altele, și prin mandatul constituțional. În lipsa unui astfel de mandat, anterior intrării în vigoare a Constituției, orice asociere cu situații juridice premergătoare Constituției este nefondată[2].

65 Art. 81 alin. (4) din Constituție poate ridica o problemă de interpretare într-o circumstanță particulară care se poate ivi oricând. Textul constituțional prevede că „nicio persoană nu poate îndeplini funcția de Președinte al României decât pentru cel mult două mandate. Acestea pot fi și succesive". Ne interesează doar prima teză a alineatului. Constituția se referă la „îndeplinirea a cel mult două mandate". Textul poate fi citit în două chei. Prima, cea normală, se referă la două mandate complete pe care titularul le-a exercitat și, ca atare, nu poate candida pentru al treilea mandat. Este posibil, însă, ca titularul funcției de Președinte al României, aflat în exercitarea celui de-al doilea mandat să demisioneze sau să se afle în imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor, ori să fie

---

[1] A se vedea Hotărârea Curții Constituționale nr. 1 din 8 septembrie 1996 (M.Of. nr. 213 din 9 septembrie 1996).

[2] Hotărârea Curții Constituționale nr. 3 din 24 octombrie 2000 (M.Of. nr. 552 din 8 octombrie 2000).

demis prin referendum înainte de împlinirea termenului de 5 ani pentru care a fost ales. Nici Constituția, nici Legea nr. 370/2004, republicată, nu reglementează această situație ipotetică. Este posibil ca persoana în cauză să intenționeze să candideze pentru un nou mandat invocând, eventual, că mandatul întrerupt nu a durat 5 ani, așa cum prevede art. 83 din Constituție și că, prin urmare, nu a îndeplinit două mandate, ci doar unul, cel de-al doilea fiind întrerupt.

Considerăm că în situația invocată ca simplu exercițiu într-o situație ipotetică, mandatul întrerupt trebuie considerat ca încetat ca și cum ar fi fost îndeplinit. Acesta este și rostul art. 97 alin. (1) din Constituție referitor la vacanța funcției de Președinte al României. Vacanța funcției are ca efect încetarea mandatului de președinte al republicii. Acesta este și sensul atribuției Curții Constituționale prevăzută în art. 146 lit. g) din Constituție, potrivit căruia, instanța de contencios constituțional constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României. Față de cele arătate, în speța invocată, o nouă candidatură (a treia) nu este admisibilă. 66

Art. 82. Validarea mandatului și depunerea jurământului

(1) Rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte al României este validat de Curtea Constituțională.

(2) Candidatul a cărui alegere a fost validată depune în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, următorul jurământ:

„Jur să-mi dăruiesc toată puterea și priceperea pentru propășirea spirituală și materială a poporului român, să respect Constituția și legile țării, să apăr democrația, drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, suveranitatea, independența, unitatea și integritatea teritorială a României. Așa să-mi ajute Dumnezeu!".

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 105-106; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 186-188; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită, comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 142-143; *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 82 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 771-777; *I. Deleanu*, Justiția constituțională, Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 291-306; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 721-723, 874-883; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 298-299; *Gh. Iancu*, Drept constituțional și instituții politice, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 561-563; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 825-829; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 412-421; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 283.

Studii de specialitate: *B. Karoly*, Rolul Curții Constituționale în cadrul procesului de alegere a Președintelui României, în *I. Muraru et. alii*, Alegerile și corpul electoral, Ed. All Beck, București, 2005; *C.L. Popescu*, Formula religioasă a jurământului și laicitatea Republicii, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 19/2001.

Corelații legislative: Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010); Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 210 din 25 aprilie 2001); Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011).

Comentariu

Sumar

§1. Importanța și justificarea constituțională a validării rezultatului alegerilor pentru funcția de Președinte al României de către Curtea Constituțională 876
§2. Procedura de validare a rezultatului alegerii Președintelui României 879
§3. Semnificația depunerii jurământului de credință de către Președintele României nou ales 880

§1. Importanța și justificarea constituțională a validării rezultatului alegerilor pentru funcția de Președinte al României de către Curtea Constituțională.

1 Tezele pentru proiectul de Constituție nu au prevăzut o procedură specială pentru validarea rezultatului alegerilor prezidențiale și nici pentru învestirea propriu-zisă a Președintelui României nou ales. În schimb, teza 6 din Tezele pentru Titlul V al Constituției, consacrate Consiliului Constituțional, a prevăzut că acestei autorități publice îi revine, între altele, și atribuția de a veghea la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și de a confirma definitiv rezultatele sufragiului. Cel puțin două sunt motivele pentru care Consiliul Constituțional era învestit – în concepția Comisiei pentru elaborarea proiectului de Constituție – cu prerogativa de a veghea la respectarea procedurii alegerilor prezidențiale și de a confirma definitiv rezultatele sufragiului. În primul rând, ne referim la caracterul semiprezidențial al regimului politic ce urma să fie consacrat în Legea fundamentală, potrivit căruia Președintele republicii este ales prin vot universal direct. Alegerea directă a Președintelui republicii punea firesc problema stabilirii unui organism independent față de puterea legislativă și cea executivă, situat în afara principiului separației celor trei puteri în stat, care datorită neutralității și echidistanței sale față de partidele politice susținătoare ale candidaților la funcția de Președinte al republici, avea abilitarea să verifice și să confirme oficial și cu obiectivitate legalitatea constituțională a operațiunilor electorale și, bineînțeles, rezultatul alegerilor.

2 Dacă s-ar fi optat pentru un regim politic parlamentar, Președintele României ar fi urmat să fie ales de către Parlament, procedură ce făcea inutilă intervenția Consiliului Constituțional, cel puțin pentru confirmarea rezultatului votului exprimat de membrii celor două Camere și transpus într-o hotărâre comună a acestora.

3 În al doilea rând, ne referim la caracterul politico-jurisdicțional al Consiliului Constituțional, grație căruia organismul care exercita un astfel de control avea și atribuția de a controla constituționalitatea unor proceduri prevăzute în Legea fundamentală. Consiliul Constituțional era receptat de către membrii Adunării Constituante ca un organism situat în afara disputelor politice specifice exercitării instituționale a puterii, ca un garant al legalității constituționale și de aceea era îndreptățit, din punct de vedere conceptual să garanteze legalitatea electorală a competiției pentru alegerea Președintelui României.

4 Textul constituțional care instituie dreptul Curții Constituționale să exercite un control de constituționalitate asupra operațiunilor electorale materiale de alegere a Președintelui României, este art. 146 lit. f) din Legea fundamentală, potrivit căruia Curtea „veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă rezultatele sufragiului". Formula respectivă va fi preluată și în Legea nr. 370/2004, republicată. În

această calitate, Curtea exercită o activitate jurisdicțională de contencios electoral, întrucât, potrivit Legii nr. 370/2004, republicată, soluționează o serie de contestații prevăzute în legea menționată. Activitatea jurisdicțională este dublată de o serie de alte acte prin care Curtea verifică îndeplinirea condițiilor constituționale și legale care privesc alegerea Președintelui și în final, certifică legalitatea alegerii. În literatura de specialitate s-a apreciat că atât termenul „veghează", cât și termenul „procedură pentru alegere" trebuie înțeleși într-un sens larg, semnificând nu numai operații tehnico-materiale sau fapte materiale juridice, dar și prerogativa de a decide în legătură cu incidentele ce pot apare în cadrul alegerilor prezidențiale, până la confirmarea și prezentarea în Parlament a rezultatelor sufragiului[1]. Într-adevăr, termenul *veghează*, utilizat la fel de impropriu și în art. 80 din Constituție, presupune acțiune directă, preocupare, intervenție, soluționare, sancționare, or toate acestea conferă Curții Constituționale un rol deosebit de activ în verificarea constituționalității procedurilor desfășurate pentru alegerea Președintelui României. Poate termenul de supraveghere a operațiunilor electorale ar fi fost mai potrivit, întrucât ar fi marcat rolul activ al autorității de contencios constituțional.

Textul art. 82 din Constituție, inclusiv, denumirea sa marginală, Legea organică a Curții Constituționale, precum și Legea nr. 370/2004, republicată, folosesc termeni diferiți pentru o reglementare legală ce se vrea unitară[2]. Astfel, denumirea marginală a art. 82 se referă la validarea mandatului de Președinte al României, alin. (1) al art. 82 reglementează validarea de către Curtea Constituțională a rezultatului alegerilor pentru funcția de Președinte al României, iar art. 37 din Legea nr. 47/1992, republicată, prevede în alin. (1) că autoritatea de contencios constituțional confirmă rezultatul sufragiului pentru alegerea Președintelui și în alin. (2) că rezultatul alegerilor este validat de Curtea Constituțională. 5

Să recapitulăm: textele din cele trei acte normative, deși ar fi trebuit să conțină termeni identici care să reglementeze aceleași relații sociale, se referă la „validarea mandatului Președintelui României", „validarea alegerilor", „validarea rezultatului alegerilor", „confirmarea rezultatelor alegerilor", „validarea mandatului de Președinte al României de către Curtea Constituțională". Iată, prin urmare, că înțelegerea corectă a art. 82 din Constituție, precum și a textelor corespondente din cele două legi menționate, impune aducerea la un numitor comun a exprimărilor diferite ale Adunării Constituante și ale legiuitorului ordinar. 6

Pentru a înțelege corect conținutul art. 82 din Constituție este important să arătăm, mai întâi, care este sensul obișnuit al termenului de validare. Într-un înțeles comun, prin validarea unui mandat se înțelege verificarea îndeplinirii de către un candidat a tuturor condițiilor prevăzute de lege pentru depunerea candidaturii sale și a legalității operațiunilor electorale de alegere a sa într-o anumită funcție sau demnitate publică, precum și confirmarea că toate acestea au fost îndeplinite întocmai. Validarea urmărește să confirme că mandatul pentru funcția sau demnitatea publică respectivă a fost obținut în mod legal și că nu există nicio suspiciune în legătură cu dobândirea lui frauduloasă. Validarea nu se confundă cu învestirea unei persoane într-o funcție sau demnitate publică. Actul de învestire sau desemnare într-o funcție publică este actul oficial, ulterior validării, 7

[1] *I. Deleanu*, Justiția constituțională, Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 292.

[2] A se vedea, în acest sens, și *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 723.

în baza căruia o persoană sau un organism este împuternicit în mod oficial şi solemn, de către o altă autoritate publică, să exercite o anumită activitate implicând autoritatea puterii publice[1)].

8 Actul învestirii presupune două entităţi, fiecare având un statut propriu, dintre care cea care învesteşte trebuie să se bucure, principial, de o legitimitate şi autoritate superioară celei care urmează să fie învestită sau desemnată într-o funcţie sau demnitate publică. Spre deosebire de învestire, actul de validare nu presupune acordarea în mod oficial a unor prerogative de putere publică unui organism, ci verificarea independentă, imparţială şi neutră a respectării de către o anumită persoană a condiţiilor de eligibilitate şi a operaţiunilor prin care aceasta a obţinut o funcţie determinată.

9 În dreptul parlamentar, operaţiunea de validare a mandatelor aleşilor poporului în Adunarea sau, după caz, în Adunărilor legislative în statele cu parlament bicameral, înseamnă verificarea şi confirmarea legalităţii rezultatelor oficiale ale alegerilor parlamentare. Această înţelegere a termenului de validare poate fi acceptată şi în cazul verificării legalităţii operaţiunilor electorale pentru alegerea Preşedintelui României. Curtea Constituţională întreprinde mai multe acţiuni, la finalizarea cărora publică în presă şi în Monitorul Oficial al României, Partea I rezultatul alegerilor şi adoptă o hotărâre prin care validează acest rezultat. Acest act al Curţii Constituţionale este titlul juridic în baza căruia candidatul la funcţia de Preşedinte al României declarat/constatat câştigător al mandatului prezidenţial de către Biroul Electoral Central, este îndreptăţit să participe la şedinţa comună a celor două Camere şi să presteze jurământul de credinţă prevăzut în art. 82 alin. (2) din Constituţie.

10 Curtea Constituţională exercită o autentică funcţie jurisdicţională, atunci când soluţionează contestaţiile de competenţa sa, la care se referă Legea nr. 47/1992, republicată, precum şi Legea nr. 370/2004, republicată, cu modificările ulterioare. Publicând şi validând rezultatul alegerilor prin hotărârea pe care o adoptă, Curtea Constituţională confirmă oficial că alegerile prezidenţiale s-au desfăşurat cu respectarea strictă a dispoziţiilor constituţionale şi legale în vigoare, dar nu îl învesteşte pe Preşedintele României cu însemnele puterii prezidenţiale. Hotărârea adoptată în acest sens de Curte reprezintă actul de validare la care se referă art. 17 lit. e) şi art. 53 alin. (2) din Legea nr. 370/2004, republicată, pentru alegerea Preşedintelui României şi în baza căruia acesta are dreptul să depună jurământul prevăzut în art. 82 alin. (2) din Constituţie în faţa celor două Camere reunite în şedinţă comună şi solemnă.

11 Curtea Constituţională nu este în drept să se pronunţe decât în ceea ce priveşte legalitatea constituţională şi legală a operaţiunilor electorale derulate pentru alegerea Preşedintelui. Curtea nu declară ales pe candidatul care a obţinut cele mai multe voturi, ci doar confirmă rezultatele sufragiului prezidenţial[2)]. Persoana a cărei alegere a fost confirmată de Curtea Constituţională şi căreia aceasta i-a înmânat actul de validare a alegerii, îşi păstrează în continuare calitatea de candidat la funcţia de Preşedinte al României şi nu pe cea de Preşedinte ales. Această distincţie de nuanţă a fost subliniată de Florin Vasilescu în primul

---

[1)] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck Bucureşti 2008, p. 243.

[2)] Idem, p. 828.

comentariu făcut art. 82 din Constituție[1]. Într-adevăr, art. 82 alin. (2) din Constituție prevede următoarele: „ Candidatul a cărei alegere a fost validată depune în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună următorul jurământ (...)".

Dacă rolul Curții Constituționale în ceea ce privește verificarea respectării procedurii 12
pentru alegerea Președintelui României constă doar în validarea rezultatului alegerilor pentru președintele ales, nu rezultă explicit din textul constituțional care este actul de învestire propriu-zis al Președintelui României. Firește, se poate spune că Președintele este învestit prin vot democratic exprimat direct de către fiecare alegător. Așa este. Dar votul direct al alegătorilor este, de fapt, o condiție prealabilă a legitimității Președintelui și a caracterului democratic al alegerii sale și nu un act oficial și solemn de învestire, în sensul pe care îl conferă teoria generală a dreptului constituțional. Dacă Președintele României ar fi fost ales de Parlament, actul alegerii valora act autentic de învestire în funcție a acestuia. În lipsa unei reglementări constituționale explicite a actului de învestire solemnă a Președintelui României, putem considera că învestirea rezultă din prestarea de către candidatul a cărei alegere a fost validată de Curtea Constituțională, a jurământului în fața Camerei Deputaților și Senatului și primirea acestuia de către membrii Camerelor legislative. Putem considera convențional că cele două proceduri echivalează cu învestirea tacită a noului Președinte de către Parlament. Oricum, Curtea Constituțională nu are vocația de a-l învesti în funcție pe Președintele României. Am insistat în cadrul acestui comentariu asupra problemei actului de învestire a Președintelui României de către Parlament, chiar și tacit, întrucât în acest fel se forjează o legătură instituțională între cele două autorități publice de natură să explice de ce Parlamentul are aptitudinea și legitimitatea formală de a-l suspenda din funcție pe Președintele României pentru că acesta nu a respectat Constituția, așa cum s-a angajat când a prestat jurământul în fața celor două Camere reunite în ședință comună, după ce alegerea i-a fost validată de Curtea Constituțională.

§2. Procedura de validare a rezultatului alegerii Președintelui României

În dezvoltarea dispozițiilor art. 146 lit. f) din Constituție și ale art. 37 și 38 din Legea 13
nr. 47/1992, republicată, Legea nr. 370/2004, republicată, prevede în art. 3 că autoritatea de contencios constituțional veghează la respectarea în întreaga țară a prevederilor acesteia și confirmă rezultatele sufragiului pentru alegerea Președintelui României. Exprimarea utilizată de Legiuitor nu este foarte inspirată, întrucât Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției și nu al respectării unei legi adoptate de Legiuitorul ordinar. În substanța sa, prevederea legală este, însă, corectă, Curtea având atribuția constituțională de a veghea la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României – domeniu exclusiv de reglementare al Legii nr. 370/2004, republicată. Atribuțiile Curții Constituționale au ca obiect exclusiv verificarea legalității procedurii de alegere a Președintelui României, inclusiv de a soluționa contestațiile împotriva diferitelor operațiuni electorale întreprinse de autoritățile competente[2]. Și Biroului Electoral Central îi revine atribuția de a rezolva întâmpinările și contestațiile de competența sa, în ceea ce privește alegerile prezidențiale,

[1] A se vedea *Colectiv.*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 187.

[2] A se vedea, în acest sens, Hotărârea Curții Constituționale nr. 1/1992 (M.Of. nr. 225 din 10 septembrie 1992).

fără a intra într-un conflict instituțional cu instanța de contencios constituțional. Biroul Electoral central are, între altele, sarcina de a centraliza rezultatele alegerilor, de a constata candidatul ales și de a prezenta Curții Constituționale întreaga documentație necesară validării de către aceasta a mandatului de Președinte al României.

14 Curtea Constituțională primește prin grija Biroului Electoral Central o copie a fiecărei propuneri de candidatură pentru alegerea Președintelui. Curtea Constituțională este competentă să soluționeze toate contestațiile referitoare la înregistrarea sau neînregistrarea unei candidaturi. Soluția dată de Curte este definitivă și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Curtea este competentă să soluționeze și contestațiile la soluțiile date de biroul electoral de circumscripție la plângerile adresate acestuia cu privire la împiedicarea unui partid sau a unei alianțe politice ori a unui candidat de a-și desfășura campania. Din acest punct de vedere, se poate afirma că autoritatea de contencios constituțional este o adevărată instanță electorală, asemănătoare instanțelor de drept comun, deși procedura contencioasă desfășurată în fața sa este diferită de cea a instanțelor obișnuite, îndeosebi sub aspectul rapidității soluționării cauzelor ce îi sunt deduse spre judecare.

15 Pentru fiecare tur de scrutin se încheie un proces-verbal care se transmite Curții Constituționale împreună cu dosarele birourilor electorale de circumscripție. Potrivit art. 52 alin. (1) din Legea nr. 370/2004, republicată, Curtea Constituțională anulează alegerile în cazul în care votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă de natură să modifice atribuirea mandatului sau, după caz, ordinea candidaților care pot participa la al doilea tur de scrutin, situație în care Curtea va dispune repetarea turului de scrutin. Cererea de anulare a alegerilor se soluționează de către Curtea Constituțională până la data prevăzută de lege pentru aducerea la cunoștința publică a rezultatului alegerilor. În final, Curtea Constituțională va asigura publicarea rezultatului alegerilor prezidențiale în presă și în gazeta oficială a statului pentru fiecare tur de scrutin și validează rezultatul alegerilor pentru președintele nou ales. Art. 53 alin. (2) din Legea nr. 370/2004, republicată, prevede că actul de validare se întocmește în 3 exemplare, dintre care unul se arhivează de către Curte, altul se prezintă Parlamentului pentru depunerea jurământului de către Președintele ales, iar al treilea se înmânează acestuia.

§3. Semnificația depunerii jurământului de credință de către Președintele României nou ales

16 Art. 83 alin. (1) din Constituție prevede că mandatul Președintelui României se exercită de la data depunerii jurământului. În lipsa unui text explicit care să indice momentul nașterii mandatului prezidențial, vom accepta că acesta coincide cu prezentarea în plenul celor două Camere reunite a Hotărârii Curții Constituționale prin care se validează rezultatul alegerilor prezidențiale. În mod normal, după acest moment Președintele nou ales depune jurământul de credință prevăzut în art. 82 alin. (2) din Constituție. De la această dată începe efectiv exercitarea mandatului, care va dura până la depunerea jurământului de viitorul Președinte. În ipoteza în care președintele căruia i-a fost validat mandatul se află în imposibilitate de a depune jurământul, rămâne în funcție președintele anterior.

17 Destinatarul jurământului nu este numai Parlamentul, în calitatea sa de reprezentant suprem al poporului, ci și poporul ca atare, care l-a ales prin vot direct. În acest fel, se angajează din punct de vedere juridic o răspundere politică dublă a Președintelui: față de

Parlament și față de cetățeni. Încălcarea jurământului de către Președinte îl face răspunzător pe acesta nu numai în fața poporului, ci și a Parlamentului, care îl poate suspenda din funcție, între altele, pentru încălcarea Constituției și a legilor, precum și a drepturilor și libertăților cetățenești.

Art. 83. Durata mandatului

(1) Mandatul Președintelui României este de 5 ani și se exercită de la data depunerii jurământului.

(2) Președintele României își exercită mandatul până la depunerea jurământului de Președintele nou ales.

(3) Mandatul Președintelui României poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 100-110; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 188-190; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită, comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 143; *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 83 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 778-782; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 725-726; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 298-299; *Gh. Iancu*, Drept constituțional și instituții politice, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 561-563; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 829-830; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 352-385; *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire a Constituției comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 146-147; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 293-299; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 283.

Studii de specialitate: *Ș. Deaconu*, Președintele României și raporturile sale constituționale cu Parlamentul, în Dreptul nr. 3/2009; *C. Ionescu*, Câteva comentarii pe marginea art. 83 din constituția României, revizuită în 2003. O problemă controversată privind durata mandatului de Președinte al României, în Dreptul nr. 1/2017.

Corelații legislative: Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010); Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011).

Comentariu

Sumar

§1. Durata mandatului de Președinte al României 881
§2. Prelungirea mandatului 887

§1. Durata mandatului de Președinte al României

Problema stabilirii duratei mandatului Președintelui de republică într-un regim politic post-comunist, în care șeful statului își prelungea anterior mandatul, din proprie voință și cu consimțământul formal și lipsit de putere al corpului electoral, a fost în anul 1991, o chestiune mai mult politică decât una formal constituțională. Adunarea Constituantă 1

decisese deja tipul de regim politic semiprezidențial, care avea vocația de a conferi Președintelui României, ales prin vot universal direct, o legitimitate populară, identică electoral cu cea deținută de Parlament. În aceste condiții, stabilirea duratei mandatului Președintelui era legată nu numai de interese politice evidente ale partidelor cu reprezentare parlamentară, ci și de capacitatea Președintelui în funcțiune de a desemna candidatul pentru funcția de prim-ministru și, implicit, de abilitatea lui de a-și construi astfel, dacă nu o majoritate parlamentară cooperantă, cel puțin un guvern obedient.

2 Egalizarea duratei legislaturii forului legislativ cu cea a Președintelui republicii însemna, din punct de vedere politic și electoral, posibilitatea formării unui pol de putere în urma alegerilor parlamentare și prezidențiale, concentrat la nivelul Parlamentului, al Președintelui României și al Guvernului, ca instituție politică rezultată, după caz, din voința politică a majorității reprezentanților națiunii sau din acordul voinței parlamentare a grupurilor politice din Camera Deputaților și Senat cu cea a Președintelui de republică.

3 Dimpotrivă, stabilirea duratei mandatului Președintelui României la 5 ani îl îndepărta pe acesta formal, de data alegerilor parlamentare organizate o dată la 4 ani și îi îngreuna posibilitatea de a manevra din interiorul jocului politic, formarea majorității parlamentare. În plus, devenea mai ușor posibilă coabitarea unui Președinte susținut de un partid sau de o alianță post electorală și un Parlament în care majoritatea îi era ostilă Președintelui. În această ipoteză, aliatul Parlamentului era Guvernul. Comisia de redactare a proiectului de Constituție nu a avut explicit în vedere la momentul enunțării Tezelor, consecințele coabitării între un Executiv divizat, pe de-o parte, și Parlamentul asociat cu Guvernul, pe de altă parte. Oricum, Tezele proiectului de Constituție nu au oferit o cale de soluționare pentru o astfel de ipoteză.

4 Stabilirea duratei mandatului de Președinte al României nu a reprezentat un obiect de negociere politică specială la nivelul grupurilor parlamentare din cadrul Adunării Constituante în 1991. Comisia parlamentară de redactare a proiectului de Constituție a întocmit mai întâi Tezele pentru elaborarea proiectului[1)], date publicității chiar de către Comisie în cadrul unei conferințe de presă, la 11 decembrie 1990. În Tezele pentru Titlul III, Capitolul II, consacrat Președintelui României, s-a prevăzut la pct. 2 că: „Președintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat **pe o perioadă de 5 ani**, din rândul cetățenilor cu drept de vot având cel puțin 35 de ani. Candidații la funcția de Președinte al României trebuie să aibă numai cetățenia română. O persoană poate fi realeasă în funcția de Președinte al României o singură dată"[2)]. Și în versiunea

[1)] Prin Hotărârea Adunării Constituante nr. 1 din 13 februarie 1991 (M.Of. nr. 39 din 25 februarie 1991), s-a precizat că prin teză, în sensul Regulamentului Adunării Constituante, „se înțelege textul fiecărui punct din anteproiectul Comisiei de redactare a proiectului de Constituție a României".

[2)] A se vedea Parlamentul României, Comisia de redactare a proiectului de Constituție, Arhiva Senatului României, Dosar nr. 11 G6, vol. II, iulie-decembrie 1990, fila 244. Teza citată este publicată și de *A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituției. 1990-1991, Ed. Uniunii Vatra Românească, Târgu-Mureș, 1998, p. 786. Și profesorul Antonie Iorgovan, care era președintele Comisiei, menționează în lucrarea sa, că inițial tezele prevăzuseră durata de 5 ani a mandatului Președintelui României. Comisia de redactare a proiectului de Constituție a întocmit și un proiect al principiilor și structurii pe capitole ale viitoarei Constituții, pe care l-a prezentat celor două birouri permanente ale Camerelor legislative la 15 noiembrie 1990 pentru examinare. Și în acest document, mandatul Președintelui României era de 5 ani (Parlamentul României, Comisia de redactare a

Tezelor publicate în presa centrală, mandatul Președintelui României avea durata de 5 ani[1]. De asemenea, în textul Tezelor tradus în limbile engleză și franceză, se menționează tot durata de 5 ani[2]. Și în discuțiile care au avut loc în cadrul Comisiei constituționale de elaborare a proiectului de Constituție, durata mandatului Președintelui era de 5 ani[3]. Propunerea avansată în Teze pentru un mandat prezidențial de 5 ani însemna, fără doar și poate, coabitarea!

Există și o altă versiune a Tezelor, în care textul anterior citat, prevede, la același 5
pct. 2 din Capitolul II al Titlului III al Tezelor, că Președintele României este ales **„pe o perioadă de 4 ani"**[4]. Diferența dintre cele două durate ale mandatului de Președinte al României se explică, așa cum voi arăta în continuare, prin faptul că versiunea Tezelor publicate de senatorul Antonie Iorgovan, președintele Comisiei de redactare a proiectului de Constituție, este cea care fusese dată publicității la data de 11 decembrie 1990, pe când cea publicată de Regia Autonomă „Monitorul Oficial" – cu autoritate prezumată de ediție oficială – este, fie o versiune a Tezelor asupra căreia s-a intervenit ulterior de către Comisie, înainte de a fi supuse dezbaterii în Constituantă, fie un text care conține o regretabilă greșeală tehnico-redacțională.

Dezbaterile parlamentare asupra celor 9 teze ale Capitolului II din Titlul III al proiectului 6
de Teze au avut loc în ședința Adunării Constituante din 16 aprilie 1991[5], iar votul asupra acestora, a fost exprimat în ședința din 17 aprilie 1991[6]. Menționăm că în alocuțiunea raportorului Comisiei constituționale pe marginea celor 9 teze consacrate Președintelui României, care a deschis dezbaterea legiuitorilor constituanți asupra acestora, nu se face nicio referire privind durata mandatului Președintelui, de unde putem deduce susținerea sa și a Comisiei constituționale pentru un mandat prezidențial de 5 ani. De altfel, Președintele Ion Iliescu, aflat atunci în funcție, a transmis Comisiei constituționale pentru redactarea proiectului de Constituție un set de „Propuneri privind principiile și structura pe capitole a viitoarei constituții a României", în care nu există nicio mențiune referitoare la durata mandatului prezidențial[7], ceea ce arată acordul său pentru un mandat prezidențial de 5 ani (care putea fi reînnoit o singură dată).

În cadrul dezbaterilor pe marginea tezelor referitoare la instituția Președintelui României 7
s-a discutat și problema duratei mandatului, propunându-se reducerea duratei acestuia de la 5 ani, așa cum era prevăzut în Teze, la 4 ani. Breșa a fost deschisă de deputatul

---

proiectului de Constituție, Arhiva Senatului României, Dosar nr. 11-G6, vol. II, iulie-decembrie 1990, fila 180).

[1] A se vedea ziarul România Liberă din 14 decembrie 1990, p. 3, coloana 4.

[2] A se vedea Parlamentul României. Comisia pentru redactarea proiectului de Constituție, Arhiva Senatului României, Dosar nr. 11- G6, vol. III, iulie-decembrie 1990, fila 291 și 340.

[3] A se vedea Parlamentul României. Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție, Arhiva Senatului României, Dosar nr. 32-G21, vol. I, noiembrie-decembrie 1990, p. 131.

[4] A se vedea Geneza Constituției României, 1991, Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 449.

[5] Stenograma ședinței este publicată în Monitorul Oficial, Partea a II-a, nr. 10 din 18 aprilie 1991. Informație preluată din *A. Iorgovan*, op. cit., p. 262.

[6] Stenograma ședinței este publicată în Monitorul Oficial, Partea a II-a, nr. 11 din 19 aprilie 1991. Informație preluată din *A. Iorgovan*, op. cit., p. 262.

[7] A se vedea documentul în *A. Iorgovan*, op. cit., p. 768-770.

Ion Diaconescu în ședința Adunării Constituante din 16 aprilie 1991 când a susținut, în contextul opțiunii Adunării Constituante pentru forma de guvernământ republicană, un amendament în sprijinul unei republici parlamentare, în care Președintele României urma să fie ales de Parlament pentru un mandat de 4 ani[1]. De fapt, unul dintre experții Comisiei constituționale, profesorul Ion Deleanu propusese în ședința Adunării Constituante din 27 martie 1991 ca mandatul celor două Camere legislative de 4 ani să coincidă, sub aspectul duratei cu cel al Președintelui României, cu motivarea că dacă Președintele „ar avea un mandat mai mare decât cel al Parlamentului, s-ar putea ajunge la unele stări nefericite, tensionate"[2].

8 Au propus reducerea duratei mandatului prezidențial de la 5 ani la 4 ani, Gheorghe Frunda[3], Sergiu Cunescu[4], Gabriel Nicolescu[5], Mihai Ruva[6] și Kozsokar Gabor[7]. În favoarea unui mandat prezidențial de 5 ani și a unei republici semiprezidențiale s-a pronunțat deputatul Nicolae Iuruc, din partea Partidului Democrat Agrar din România[8]. Reprezentantul Guvernului la dezbateri, Adrian Severin, a lăsat membrilor Adunării Constituante libertatea de a opta pentru oricare dintre cele două durate ale mandatului prezidențial[9]. Propunerea de reducere a duratei mandatului Președintelui României de la 5 la 4 ani, a fost supusă votului secret cu bile și a fost adoptată de Adunarea Constituantă cu 328 de voturi[10]. Este posibil ca reducerea prin vot majoritar a duratei mandatului Președintelui României la 4 ani să se fi datorat și dorinței partidelor politice de a se evita coabitarea.

9 Astfel, Tezele proiectului de Constituție pentru Titlul III (Autoritățile publice)[11] au prevăzut în urma votului exprimat, că Președintele va fi ales „pentru o perioadă de 4 ani". Și pentru Parlament s-a optat tot pentru un mandat de 4 ani, astfel încât începând cu 1992 până în 2004, alegerile parlamentare au coincis cu cele prezidențiale. Nu discutăm avantajele și dezavantajele aceleiași durate a mandatului Parlamentului și al Președintelui de republică, pentru unele sau altele dintre partide politice parlamentare. În Constituantă a existat un consens al partidelor în legătură cu mandatul de 4 ani al Președintelui României.

---

[1] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 491.

[2] A se vedea stenograma ședinței Adunării Constituante din data de 27 martie 1991 în Monitorul Oficial al României, Partea II, nr. 9 din 29 martie 1991, p. 13.

[3] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 492.

[4] Idem, p. 495.

[5] Idem, p. 497.

[6] Idem, p. 502.

[7] Idem, p. 504.

[8] Idem, p. 493.

[9] Idem, p. 510. În alocuțiunea sa, Adrian Severin a precizat următoarele: „Deci aș sugera, și cu aceasta închei, ca în opțiunea dumneavoastră să faceți din Președintele României, din instituția prezidențială, un adevărat monarh constituțional ales o dată la 4 ani sau o dată la 5 ani, la cât veți socoti, iar principiul să fie acela că în exercitarea acestei celei mai înalte magistraturi a statului, Președintele să prezideze, ca să folosesc o formulă.... să folosesc o parafrază..... să folosesc o formulă a lui Ionel Brătianu: *Președintele să prezideze, nu să guverneze*".

[10] Idem, p. 516.

[11] Ne referim aici la textul Tezelor publicate în lucrarea Geneza Constituției României..., op. cit., p. 449.

Problema schimbării duratei mandatului de la 4 ani la 5 ani nu s-a pus nici în negocierile partidelor parlamentare în legătură cu revizuirea Constituției în 2003. Propunerea legislativă de revizuire a Legii fundamentale transmisă spre avizare Curții Constituționale nu a prevăzut nicio dispoziție referitoare la schimbarea duratei mandatului prezidențial. În schimb, Comisia de elaborare a propunerii legislative de revizuire a Constituției a acceptat un amendament depus de către senatorul Antonie Iorgovan împreună cu grupurile parlamentare ale Partidului Național Liberal și Partidului Democrat din Camera Deputaților, referitor la revizuirea art. 83 alin. (1) din Constituție, în sensul sporirii duratei mandatului Președintelui României cu un an „pentru asigurarea decalării alegerilor prezidențiale de alegerile parlamentare"[1]. 10

Propunerea legislativă de revizuire a Constituției, care a inclus amendamentul referitor la schimbarea duratei mandatului prezidențial de la 4 la 5 ani, a fost adoptată de Camera Deputaților. La Senat, însă, a fost depus un amendament care viza menținerea duratei mandatului la 4 ani. Autorii mandatului, senatorii Gheorghe Acatrinei și Aron Belaşcu au susținut că „mandatul de 5 ani nu se justifică ca eficiență în exercitarea atribuțiilor și implică din punct de vedere economic cheltuieli duble cu alegerile". Amendamentul a fost respins de Comisie, cu argumentul că ar exista un curent de opinie legat de separarea alegerilor prezidențiale de cele parlamentare, deși până în acel moment nu se organizase nicio dezbatere pe această temă, „existând" doar un simplu amendament acceptat fără discuții. Deci ideea unui „curent de opinie" favorabil separării alegerilor prezidențiale de cele parlamentare nu putea fi susținută cu argumente reale. Comisia a adăugat și un alt argument pentru respingerea amendamentului senatorilor Gheorghe Acatrinei și Aron Belaşcu: „Concomitența alegerilor prezidențiale și parlamentare deformează opțiunea corpului electoral în ce privește reprezentativitatea în Parlament, în funcție de adeziunea acestui corp față de personalitatea candidaților la funcția de președinte"[2]. Analiza acestui argument adus de Comisie pentru acceptarea sporirii duratei mandatului Președintelui României, este dificilă din punct de vedere al logicii sale interne și chiar din punct de vedere sintactic și gramatical, or, se știe că logica și gramatica nu au nicio legătură nici cu ideologia partidelor, nici cu interesele politice ale acestora. Considerentele Comisiei nu au vocație explicativă teoretică. 11

Plenul Senatului a confirmat respingerea amendamentului depus de cei doi senatori, astfel încât durata mandatului prezidențial a rămas la 5 ani. 12

Schimbarea duratei mandatului Președintelui și decalarea alegerilor parlamentare de cele prezidențiale reprezentau, în conexiune, o problemă politică extrem de importantă care presupunea negocieri serioase între partidele parlamentare. „Simplitatea" propunerii de modificare a art. 83 alin. (1) din Constituție sub forma unui amendament depus de un senator și două grupuri parlamentare mici din Camera Deputaților, fără influență politică majoră, ridică un mare semn de întrebare. Comisia a acceptat fără probleme acest amendament, asupra căruia președintele Comisiei, deputatul Valer Dorneanu, s-a referit în dezbaterile generale pe marginea propunerii legislative de revizuire a Constituției, fără a-i argumenta necesitatea, importanța și mai ales efectele asupra naturii regimului 13

[1] A se vedea *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, Cum s-a revizuit Constituția României. Procesul de revizuire a Constituției din 1991, Ed. Pământul, Pitești, 2005, p. 118.

[2] Idem, p. 294.

politic și a funcționării mecanismului de guvernare[1]. Iată o atitudine politică de tip elitist, care desconsideră vocația și capacitatea cetățeanului de a înțelege resorturile și rațiunea guvernării și care nu neglijează caracterul predictibil al deciziei politice.

14 Consecințele negative ale decalării alegerilor parlamentare de cele prezidențiale s-au văzut în timpul mandatelor Președintelui Traian Băsescu, care a reușit să-și formeze o majoritate parlamentară „proprie", alta decât cea rezultată din votul cetățenilor și, pe această bază, să-și constituie un „Guvern propriu". Teoria „Guvernului propriu" sau a unui „guvern prezidențial", ca și cea a „majorității parlamentare a Președintelui" au prins rădăcini în mentalul corpului politic care guvernează, cu vocație de extindere în mentalul colectiv al celor guvernați.

15 Rezultatul acestei schimbări de optică este simplu: avem un tip de regim politic semiprezidențial conservat în dispozițiile constituționale, la care nu se face apel și un cvasi-regim prezidențial creat, ad-hoc, prin negocieri politice și care funcționează în mod liber, cauționat de fluiditatea existentă în grupurile parlamentare, mai ales spre sfârșit de legislatură. Cetățeanul, opoziția tăcută resimt mai acut asperitățile vieții economice și financiare, decât schimbarea în fapt, neconstituțională a naturii regimului politic. În timp, aceasta se impune în conștiința socială printr-o matrice, care distorsionează voința reală a electoratului și capătă recunoaștere largă, ca și când ar avea legitimitate constituțională.

16 Mandatul Președintelui României poate fi exercitat de la data depunerii jurământului de către candidatul a cărui alegere a fost validată de Curtea Constituțională. După depunerea jurământului, Parlamentul constată, printr-o declarație solemnă, că jurământul a fost depus și ia act de începerea exercitării mandatului de către Președintele României nou ales. Data validării alegerii este cea a publicării Hotărârii Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I.

17 Constituția nu obligă formal Curtea să prezinte în fața Parlamentului actul de validare în vederea dezbaterii acestuia. Validarea se face și se consumă ca procedură în fața Curții Constituționale. Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată, cu modificările ulterioare[2] prevede în art. 53 alin. (2) că un exemplar al actului de validare se prezintă de către Curtea Constituțională Parlamentului pentru depunerea jurământului. Până la depunerea jurământului, persoana care a obținut mandatul și a cărei alegere a fost deja validată de Curtea Constituțională, își păstrează calitatea de candidat la funcția de Președinte al României. Ca situație ipotetică, este posibil ca între data validării și cea a depunerii jurământului, să treacă o perioadă mai mare sau mai mică, datorită unor cauze obiective, care fac imposibilă prezența candidatului la funcția de Președinte al României în Parlament. Se înțelege că nedepunerea jurământului împiedică exercitarea mandatului. În aceste condiții, continuă să exercite funcția de Președinte, cel al cărui mandat urma să înceteze.

18 Potrivit art. 83 alin. (2) din Constituție, Președintele României își exercită mandatul până la depunerea jurământului de Președinte nou ales.

---

[1] Idem, p. 191.

[2] M.Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011.

§2. Prelungirea mandatului

Alin. (3) al art. 83 din Legea fundamentală rezolvă situații reale, care ipotetic pot să 19
apară în viața politică și să facă, după caz, imposibilă organizarea alegerilor prezidențiale, chiar dacă mandatul Președintelui în funcție ar expira prin împlinirea termenului de 5 ani. Textul constituțional face referire expresă la război și catastrofă, ca situații care împiedică prin natura lor organizarea alegerilor, fie ele prezidențiale, fie parlamentare ori locale. Noțiunea de război nu trebuie explicată în mod special, deși războiul modern are forme de desfășurare mai puțin expuse cunoașterii publice largi. În privința noțiunii de catastrofă, avem în vedere, în principiu, catastrofele naturale de mare amplitudine, care ar afecta pe un termen mai lung întreaga viață politică, administrativă, economică, socială a unei țări. În viața reală se pot ivi și situații de grave crize economice și financiare, echivalente prin proporțiile și efectele acestora, unei catastrofe în înțelesul avut în vedere de Adunarea Constituantă. În astfel de situații, autoritățile publice aflate în funcție își continuă mandatul în deplinătatea atribuțiilor prevăzute în Constituție și legi speciale.

Singura condiție pentru prelungirea mandatului Președintelui României este ca aceasta 20
să fie stabilită printr-o lege organică. În această procedură, Președintele nu are un rol activ, în sensul de a determina Parlamentul să adopte o astfel de lege. Prelungirea mandatului său este rezultatul exclusiv al voinței politice a Parlamentului exprimată printr-o lege organică. Inițiativa prelungirii poate să aparțină Guvernului, acesta fiind responsabil de drept pentru organizarea alegerilor prezidențiale sau membrilor Camerelor legislative, întrucât este vorba de declanșarea unei proceduri legislative. Președintele nu ar putea recurge, de pildă, la procedura mesajului prevăzută în art. 88 din Constituție, pentru a cere Parlamentului să adopte o lege organică de prelungire a mandatului său. Sunt conexe acestei proceduri, atribuțiile Președintelui României prevăzute în art. 92 și art. 93 din Constituție, referitoare la dreptul Președintelui de a lua măsuri de respingere a unei agresiuni armate împotriva țării sau de a declara mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate în circumstanțele descrise în textele respective. Acestea ar putea constitui un temei pentru Parlament de a decide prelungirea mandatului prezidențial.

Urgența adoptării unei legi organice de prelungire a mandatului Președintelui României, 21
ar justifica adoptarea ei în ședința comună a Camerelor legislative. O astfel de procedură nu este, însă, prevăzută formal în Constituție. O soluție de ieșire din această situație nereglementată legislativ, ar putea fi prelungirea mandatului Președintelui, concomitent cu declararea stării de război sau a mobilizării totale sau parțiale a forțelor armate. Această soluție nu este, însă, aplicabilă în cazul unei catastrofe.

Durata prelungirii mandatului este lăsată la aprecierea Parlamentului și ea este legată 22
de existența motivelor care au determinat adoptarea unei astfel de măsuri.

Art. 84. Incompatibilități și imunități

(1) În timpul mandatului, Președintele României nu poate fi membru al unui partid și nu poate îndeplini nici o altă funcție publică sau privată.

(2) Președintele României se bucură de imunitate. Prevederile articolului 72 alineatul (1) se aplică în mod corespunzător.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 138-141; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial",

București, 1992, p. 190-194; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită, comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 144; *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 84 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 783-794; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 728-731; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 299-304; *Gh. Iancu*, Drept constituțional și instituții politice, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 563; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 830-832; *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire a Constituției comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 148; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 352-385; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 293-299; *D. Nițu*, Imunitatea Șefului de stat în dreptul penal, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 31-54; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 291-294.

Studii de specialitate: *D. Apostol*, Câteva considerații referitoare la imunitatea Președintelui României, în Curierul Judiciar nr. 12/2008; *A.-S. Ciobanu*, Răspunderea penală a Președintelui României, în lumina dispozițiilor Noului Cod penal și a Deciziei Curții Constituționale nr. 678 din 13 noiembrie 2014, în Revista de Drept Public nr. 1/2015; *Ș. Deaconu*, Câteva aspecte de natură constituțională privind răspunderea Președintelui României, în Dreptul nr. 12/2007; *M.A. Hotca, R. Slăvoiu*, Infracțiunile contra securității naționale în reglementarea noului Cod penal. Studiu comparativ, în Pandectele Române nr. 9/2010; *A. Iorgovan*, Regimul juridic al decretelor prezidențiale și al răspunderii Președintelui României pentru emiterea acestora, în Revista de Drept Public nr. 1/2005; *D. Nițu*, Imunitatea Președintelui României în dreptul penal, în Dreptul nr. 2/2012.

Corelații legislative: Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011); Legea nr. 4/1990 privind remunerarea și alte drepturi ale Președintelui României, senatorilor și deputaților (M.Of. nr. 91 din 14 iulie 1990); Legea nr. 40/1991 cu privire la salarizarea Președintelui și Guvernului României, precum și a personalului Președinției, Guvernului și al celorlalte organe ale puterii executive, republicată (M.Of. nr. 162 din 14 iulie 1993); Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 210 din 25 aprilie 2001);

Comentariu

Sumar

§1. Regimul constituțional al incompatibilităților cu funcția de Președinte al României 888
§2. Regimul juridic al imunității Președintelui României 892

§1. Regimul constituțional al incompatibilităților cu funcția de Președinte al României

1 Tezele pentru proiectul de Constituție nu au prevăzut decât că Președintele României, o dată ales, nu poate fi membru al unui partid sau al unei formațiuni politice. Aceasta este singura referire din teze referitoare la regimul incompatibilității cu funcția prezidențială. În cadrul dezbaterilor pe marginea tezelor referitoare la Președintele României s-au făcut o serie de amendamente care au vizat, așa cum era și firesc, extinderea incompatibilității mandatului de Președinte în zona funcțiilor publice și private. În final, proiectul de Constituție supus dezbaterii legiuitorilor constituanți, a prevăzut în art. 83 că „Președintele României nu poate fi membru al unui partid și nu poate îndeplini nicio altă funcție publică sau privată".

În timpul dezbaterilor pe marginea proiectului de Constituție, membrii Adunării Constituante i-au adus acestuia mai multe amendamente. Unul dintre amendamente, depus de deputatul PNL, Mircea Ionescu-Quintus, prevedea că „Președintele României nu poate fi membru al unui partid sau organizații politice și nu poate îndeplini nicio altă funcție publică sau privată pe toată durata mandatului său". În forma finală aprobată de Adunarea Constituantă în 1991, textul constituțional referitor la incompatibilitățile cu funcția de Președinte al României a prevăzut că „în timpul mandatului, Președintele României nu poate fi membru al unui partid și nu poate îndeplini nicio altă funcție publică sau privată". 2

Prin urmare, Adunarea Constituantă a instituit două mari categorii de incompatibilități cu funcția de Președinte al României: calitatea de membru al unui partid politic; orice altă funcție publică sau privată. Este vorba, deci, de o incompatibilitate absolută, Președintelui României fiindu-i interzis să cumuleze mandatul prezidențial cu orice altă funcție, indiferent care ar fi caracterul acesteia și domeniul vieții sociale în care s-ar exercita. Durata acoperită de regimul constituțional al incompatibilităților coincide strict cu durata mandatului prezidențial stabilită potrivit art. 83 din Constituție. 3

Constituția se referă în art. 84 alin. (1) la incompatibilitatea mandatului Președintelui cu statutul de membru al unui partid politic. Cât privește noțiunea de partid, vom avea în vedere înțelesul dat acesteia de Legea nr. 14 din 9 ianuarie 2003, Legea partidelor politice, cu modificările și completările ulterioare[1)] care prevede în art. 1 că partidele politice sunt asociații cu caracter politic ale cetățenilor români cu drept de vot, care participă în mod liber la formarea și exercitarea voinței lor politice, îndeplinind o misiune publică garantată de Constituție. Intră în categoria partidelor politice, în sensul pe care acestea îl au potrivit art. 84 din Constituție, și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale. 4

Deși Constituția se referă exclusiv la partide politice, considerăm că regimul de incompatibilitate a mandatului de Președinte al republicii se extinde și la organizațiile prevăzute în art. 9 din Legea fundamentală (sindicate, patronate și asociații profesionale). În opinia noastră, Președintele României, membru într-o asociație profesională înainte de a candida la funcția prezidențială, trebuie să renunțe la această calitate, înainte de depunerea jurământului prevăzut în art. 82 din Legea fundamentală. 5

Incompatibilitatea între mandatul de Președinte al României și calitatea de membru al unui partid politic se întemeiază pe mai mulți factori: este de presupus că menținerea calității de membru al unui partid politic îl face pe Președinte dependent de programul formațiunii politice respective. Președintele României trebuie să respecte o poziție echidistantă față de interesele partizane ale partidelor politice, precum și față de autoritățile publice constituite potrivit configurației politice rezultate din alegerile parlamentare. Cum Parlamentul este structurat în majoritate și opoziție, se înțelege că Președintele României trebuie să rămână în afara jocului politic și a disputelor între partidele parlamentare. În plus, Președintele României este, potrivit art. 80 din Constituție, un arbitru între puterile statului și între stat și societate, iar în această calitate trebuie să fie imparțial și neutru în raport cu interesele pe care le arbitrează. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis că funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate, prevăzută de art. 80 din Constituție, impune imparțialitate din partea Președintelui României. 6

[1)] M.Of. nr. 25 din 17 ianuarie 2003.

7 În ceea ce privește incompatibilitatea mandatului de Președinte cu statutul de membru al unui partid politic, menționăm că Legiuitorul constituant a voit să detașeze pe Președintele țării de partizanatul politic. Această problemă ar fi căpătat proporții sociale grave în condițiile introducerii pluralismului politic în 1990 fără o practică parlamentară corespunzătoare anterioară. Un Președinte al republicii, care ar fi în același timp și membrul unui partid politic, ar crea suspiciuni că sprijină acel partid sau îl favorizează în detrimentul altora. Se poate vorbi de aceleași suspiciuni privind absența imparțialității și în situația în care Președintele României se situează constant pe pozițiile unui partid politic împotriva altor partide[1].

8 Se înțelege că persoana care candidează pentru funcția de președinte și care a fost declarată aleasă, va fi obligată să se retragă din partidul respectiv. Problema este când? În lumina prevederilor constituționale, rezultă că președintele ales trebuie să renunțe public la calitatea sa de membru al unui partid politic, până în momentul depunerii jurământului.

9 Validarea mandatului său de către Curtea Constituțională nu pune în discuție calitatea sa de membru al unui partid politic. În speța evocată mai sus, candidatul la funcția de președinte, al cărui mandat a fost validat, poate păstra calitatea de membru al unui partid, dar nu ulterior depunerii jurământului. Cu alte cuvinte, calitatea de membru al unui partid politic nu este un motiv de invalidare, ci de incompatibilitate. Candidatul pentru funcția de președinte al republicii, validat de Curtea Constituțională, pierde dreptul de a fi membru al unui partid politic în momentul depunerii jurământului, concomitent cu statutul său de candidat. O dată cu prestarea jurământului, Președintele intră propriu-zis în exercitarea mandatului.

10 În cazul în care Președintele ales își menține, în mod secret, calitatea de membru al unui partid politic, el poate fi, după părerea noastră, suspendat din funcție, în condițiile art. 95 din Constituție. Teoretic, poate să apară următoarea problemă: președintele în exercițiu, căruia i se interzice, practic, să se asocieze într-un partid politic, poate să candideze pentru un nou mandat, în condițiile în care, potrivit art. 37 alin. (1) din Constituție, au dreptul de a fi aleși doar cetățenii cărora nu le este interzisă asocierea în partide politice în condițiile art. 40 alin. (3) din Legea fundamentală?

11 Răspunsul comportă mai întâi precizarea că în cazul Președintelui există un text constituțional expres care îi interzice „asocierea" într-un partid politic. Este, mai degrabă, vorba de o incompatibilitate. Candidatul declarat ales poate renunța, din variate motive, la mandatul prezidențial, păstrându-și calitatea de membru al partidului politic. Pe aceeași linie de gândire, Președintele în exercițiu se poate asocia într-un partid, prezentându-și demisia din funcția prezidențială.

12 Revenind la speța dezbătută, menționăm soluția de principiu, dată de art. 81 alin. (4) din Constituție, în sensul că președintele în exercițiu, căruia i se aplică art. 84 alin. (1) raportat la art. 37 alin. (1) și art. 40 alin. (3) din Constituție, poate candida pentru al doilea mandat.

13 Rezultă așadar, că, în privința candidatului la președință, care este în același timp Președinte în exercițiu, nu se aplică prevederile cuprinse în art. 37 alin. (1) din Constituție. Tot atât de adevărat este și faptul că Președintele în exercițiu care și-a anunțat candidatura pentru un nou mandat prezidențial nu se poate asocia, potrivit art. 40 alin. (1) din Constituție, într-un partid politic. Dacă ar recurge la această acțiune, ar fi pasibil de sancțiune, în condițiile art. 95 din Legea fundamentală.

---

[1] Am arătat într-un alt comentariu că toți Președinții României și-au asumat rolul unui „Președinte-mentor" al unui anumit partid politic.

Curtea Constituțională a decis că art. 84 alin. (1) nu interzice nici explicit, nici implicit posibilitatea ca Președintele României în funcție să candideze ca independent pentru un mandat de senator sau deputat, pe listele unui partid, ale unei alianțe politice sau alianțe electorale[1]. Pentru a ajunge la această concluzie, Curtea a considerat că una dintre condițiile prevăzute de art. 37 alin. (1) din Constituție pentru dreptul fundamental de a fi ales este corelată cu dreptul de asociere. Din coroborarea dispozițiilor art. 37 alin. (1) și ale art. 40 din Constituție rezultă în mod clar că dreptul de a fi ales este interzis formal judecătorilor constituționali, Avocatului Poporului, magistraților, membrilor activi ai armatei, polițiștilor și altor categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică, ce nu pot face parte din partide politice. Președintele României nu este prevăzut în aceste categorii cărora le este interzis să candideze pentru o funcție electivă, deși în timpul mandatului său nu poate fi membru al unui partid politic[2]. 14

Importanța funcției prezidențiale impune ca Președintele să i se consacre întru totul, fără a mai fi legat de o altă funcție publică sau privată. Nu este vorba de prevenirea unui conflict de interese între funcția de președinte și o anumită funcție publică sau privată, ci de faptul că, Președintele României, fiind arbitru între puterile statului, precum și între stat și societate, trebuie să fie imparțial și independent. În felul acesta, Președintele va putea adopta o poziție pe deplin obiectivă față de toate părțile aflate în conflict. 15

În afara incompatibilității mandatului prezidențial cu statutul de membru al unui partid politic, textul constituțional se mai referă la: 16

a) incompatibilitatea cu orice altă funcție publică, indiferent care ar fi domeniul în care s-ar exercita aceasta și natura funcției;

b) incompatibilitatea cu orice funcție privată.

În ceea ce privește a doua categorie de incompatibilități, conceptul de funcție publică este cel definit de dreptul administrativ: o funcție în aparatul de stat central sau local, implicând, după caz, exercitarea sau nu a autorității de stat. Avem în vedere aici funcțiile publice de autoritate, precum și funcțiile publice de gestiune. 17

Nu intră în această categorie funcțiile ecleziastice. Rezultă deci că, între mandatul prezidențial și, să presupunem, funcția de vicar, de mitropolit sau de episcop ori cardinal, nu ar exista incompatibilitate în condițiile art. 84 din Constituție. Într-o asemenea situație, s-ar aplica însă art. 29 alin. (5) din Constituție, potrivit căruia „cultele religioase sunt autonome față de stat", întrucât ar putea fi vorba de confuzia între un cult religios și instituția prezidențială. 18

Al doilea tip de incompatibilitate de ordin profesional privește funcțiile private. Ca și în privința funcțiilor publice, Legiuitorul constituant a prevăzut o interdicție la fel de absolută: Președintele României nu poate exercita nicio funcție privată, indiferent care ar fi natura acesteia sau domeniul de activitate. Această incompatibilitate nu împiedică însă persoana aleasă în funcția de Președinte al României să desfășoare ocazional activități artistice, publicistice sau de cercetare științifică neorganizată instituțional într-o unitate având un astfel de profil, care ar presupune și valorificarea rezultatelor acestora. Sunt excluse și funcțiile didactice. 19

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 339 din 17 septembrie 2004 (M.Of. nr. 887 din 29 septembrie 2004).

[2] Idem.

20 Conceptul de funcție privată presupune, ca și în cazul funcției publice, o prestație permanentă, într-un cadru instituțional și legal corespunzător. Activitățile private (artistice, științifice, literare ș.a.) nu se includ în conținutul conceptului de „funcție privată", deci nu constituie incompatibilități cu funcția prezidențială.

§2. Regimul juridic al imunității Președintelui României

21 Constituția a optat pentru un regim de imunitate, de tip parlamentar, a Președintelui României. Art. 84 alin. (2) din Constituție, prevede în acest sens, că Președintele se bucură de imunitate și de iresponsabilitate juridică pentru opiniile politice exprimate în timpul și în legătură cu exercitarea mandatului său. Constituția face, astfel, trimitere expresă la regimul juridic al independenței opiniilor, aplicabil membrilor Parlamentului în art. 72 alin. (1) din Constituție. Se poate observa că art. 84 alin. (2) din Constituție comprimă într-un singur text regimul juridic general al imunității: inviolabilitatea și lipsa răspunderii juridice pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.

22 Instituția juridică a imunității Președintelui nu îl absolvă pe acesta de orice răspundere pentru deciziile sale luate în exercitarea funcției, sau pentru acte ori acțiuni pe care le-ar iniția ori realiza în afara funcțiilor sale constituționale și legale. În acest sens, menționăm că dispozițiile art. 95 și 96 din Legea fundamentală reglementează formele răspunderi politice și, respectiv, juridice (penale) pe care și le poate asuma Președintele României.

23 În ceea ce privește conținutul imunității Președintelui, Constituția nu este – și nici nu trebuie să fie – atât de precisă ca în privința imunității parlamentarilor. Regula generală instituită de Constituant este imunitatea, care are caracter permanent. Excepția de la regula generală a imunității o constituie, așa cum am arătat, instituția juridică a suspendării Președintelui României, potrivit art. 95 din Constituție, precum și punerea sub acuzare a acestuia, potrivit art. 96 din Constituție.

24 Imunitatea nu echivalează, după părerea noastră, cu exonerarea de răspundere pe plan politic a șefului statului, pentru modul în care își exercită atribuțiile ce îi revin în funcția pe care o ocupă[1]. Există o anumită lipsă de claritate a textului constituțional referitor la imunitatea Președintelui României. Pe de-o parte, prima teză a art. 84 alin. (2) din Constituție stabilește că acesta se bucură de imunitate, de unde se poate trage concluzia că imunitatea ar avea caracter absolut. Pe de altă parte, teza a doua a aceluiași text prevede că dispozițiile art. 72 alin. (1) din Constituție, referitoare la imunitatea deputaților și senatorilor se aplică în mod corespunzător în materie de imunitate a Președintelui României. Potrivit acestui ultim text menționat, ar urma ca Președintele României să nu răspundă din punct de vedere juridic pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului. Rămâne deschisă problema aplicării în materie de imunitate a Președintelui, a prevederilor constituționale referitoare la răspunderea juridică a membrilor Parlamentului, nu pentru opinii politice, ci pentru alte acte și fapte care, deși sunt comise de membrii

[1] În același sens, a se vedea *I. Muraru*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Actami, București, 1995, p. 217 și *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 729. Pentru o opinie contrară, a se vedea comentariul art. 84 alin. (2) din Constituție în *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 192.

Parlamentului în această calitate, nu au legătură efectivă, reală cu exercitarea propriu-zisă a mandatului parlamentar ca reprezentanți ai poporului.

Avem aici în vedere acte și fapte ale Președintelui care presupun autoritatea puterea de stat, în limitele acesteia stabilite prin Constituție sau lege specială, dar pe care Președintele le săvârșește cu încălcarea unor dispoziții legale exprese. Este vorba de forme procedurale prin care Președintele României își exercită atribuțiile. În doctrina de specialitate s-a spus că prin acte sau fapte săvârșite în exercițiul mandatului înțelegem forme de manifestare compatibile cu funcția sa sau, altfel zicând, făcând parte din prerogativele pe care i le conferă funcția[1]. Ne interesează, însă, aici doar problema acelor acte și fapte comise de Președintele României în această calitate sau, altfel spus, uzând de autoritatea sa, prin care încalcă dispoziții legale. Constituția nu oferă nici un indiciu pentru soluționarea problemei menționate. În opinia noastră, Președintele ar trebui să răspundă pentru acte și fapte săvârșite în îndeplinirea atribuțiilor prezidențiale, dar cu încălcarea, de pildă, a unor condiții procedurale, chiar de rang constituțional, cum ar fi numirea unor judecători ai Curții Constituționale, sau refuzul numirii unui membru al Guvernului, la propunerea prim-ministrului. Este vorba aici, desigur, de o răspundere politică, ce ar putea fi inițiată de membrii Parlamentului, potrivit art. 95 din Constituție. 25

Este de presupus, în principiu, că Președintele României nu poate fi reținut, arestat, percheziționat sau trimis în judecată penală pentru acte și fapte săvârșite în exercitarea prerogativelor sale prezidențiale. Dimpotrivă, încălcarea acestor prerogative ridică problema răspunderii juridice de drept comun a șefului statului, în funcție de natura și gravitatea faptelor ce i se impută. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis că dispozițiile constituționale referitoare la inviolabilitatea parlamentarilor nu sunt aplicabile și Președintelui României, în privința căruia inviolabilitatea poate fi înlăturată doar în cazul prevăzut de art. 96 din Constituție, care stabilește posibilitatea Parlamentului de a-l pune sub acuzare pentru înaltă trădare[2]. 26

În ceea ce privește aplicabilitatea, în cazul Președintelui României, a prevederilor art. 72 alin. (1) din Constituție, lucrurile sunt foarte clare: șeful statului, așa cum am arătat, nu poate fi tras la răspundere juridică pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului prezidențial. O asemenea lipsă de răspundere juridică a Președintelui, circumstanțiată exclusiv la opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului încredințat de popor, pune însă o problemă practică: Președintele României poate fi audiat într-o comisie parlamentară în legătură cu evenimente, fapte despre care acesta și-a exprimat opiniile politice? După părerea noastră, Președintele nu poate fi audiat în cadrul unor astfel de organisme parlamentare, întrucât Președintele României excede controlului parlamentar exercitat de comisiile Camerelor. Șeful statului poate da însă Parlamentului explicații privind faptele ce i se impută[3]. 27

---

[1] *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, 2006, p. 728.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 678 din 13 noiembrie 2014 (M.Of. nr. 886 din 5 decembrie 2014).

[3] A se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 45/1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

28 Nu putem ignora o întrebare pe deplin legitimă: ce se întâmplă dacă în exercitarea atribuțiilor prezidențiale, Președintele încalcă dispoziții legale? Ne referim aici la situația ipotetică în care Președintele nu respectă condițiile legale pentru luarea unor decizii (de exemplu, înaintări în grad, conferirea unor decorații și titluri de onoare, nerespectarea condițiilor constituționale pentru numirea în funcții publice, instigarea unui consilier prezidențial de a defăima un anumit demnitar etc.). În opinia noastră, astfel de fapte ar trebui sancționate juridic, Președintele neputându-se bucura de imunitate pentru săvârșirea lor.

Art. 85. Numirea Guvernului

(1) Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru și numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

(2) În caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, Președintele revocă și numește, la propunerea prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului.

(3) Dacă prin propunerea de remaniere se schimbă structura sau compoziția politică a Guvernului, Președintele României va putea exercita atribuția prevăzută la alineatul (2) numai pe baza aprobării Parlamentului, acordată la propunerea prim-ministrului.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 138-141; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 194-197; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită, comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 144-145; *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 85 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 794-806; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 736-738; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 263-265; *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire a Constituției comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 149-153; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 352-385; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 311-314; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 291-294.

Studii de specialitate: *D. Apostol Tofan*, Critici și soluții cu privire la reglementarea Guvernului în perspectiva revizuirii Legii fundamentale, în Revista de Drept Public nr. 1/2013; *M. Guțan*, Raporturile dintre Președinte, Guvern și Parlament în perspectiva revizuirii Constituției României, în Revista de Drept Public nr. 1/2013; *G. Vrabie*, Interpretarea unor texte constituționale ce reglementează raporturile dintre Președintele României și Guvern și consecințele practice ale absenței unei concepții unitare în acest domeniu, în Revista de Drept Public nr. 2/2008.

Corelații legislative: Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001).

Comentariu

Sumar

§1. Interferența raporturilor Parlamentului cu Președintele României în ceea ce privește numirea Guvernului 895
§2. Conceptul de remaniere și de vacanță a postului 901
§3. Aprobarea Parlamentului pentru schimbarea structurii sau a compoziției politice a Guvernului 903
§4. Practica jurisdicțională a Curții Constituționale privind aplicarea art. 85 din Constituție 905

§1. Interferența raporturilor Parlamentului cu Președintele României în ceea ce privește numirea Guvernului

Opțiunea Adunării Constituante pentru forma de guvernământ republicană, organizată în tiparul regimului semiprezidențial, i-a obligat pe legiuitorii constituanți să adapteze acest tipar la realitățile politice existente în România în 1990 și, totodată, să prefigureze aplicarea modelului semiprezidențial în perioada ulterioară adoptării Constituției. 1

Avem în vedere aici numărul mare de partide politice apărute după 1989, puternica fragmentare ideologică a acestora, lipsa unei experiențe democratice imediate a societății civile și a unei culturi a guvernării bazate pe principii ferme de democrație constituțională, reținerea manifestată de numeroase formațiuni politice față de ponderea socială a Frontului Salvării Naționale – partid cu grupul parlamentar cel mai numeros în Camera Deputaților și în Senat în urma alegerilor din mai 1990. În viziunea adversarilor ideologici ai FSN, puternicul capital social al Frontului putea fi ușor convertit în capital politic, utilizabil într-o manieră decisivă în planul guvernării, ceea ce nu convenea de loc noilor partide apărute după căderea regimului politic bazat pe partidul unic. Dezbaterile parlamentare pe marginea Tezelor proiectului de Constituție și a dispozițiilor acestuia au reflectat astfel, nu numai consistente dispute teoretice, ci și polemici politice acute. 2

În Adunarea Constituantă s-au confruntat două curente ideologice: pe de-o parte partidele și formațiunile politice legate de memoria tradițiilor parlamentarismului românesc de până la 1940, care au format opoziția și, pe de altă parte, parlamentarii Frontului Salvării Naționale, ai căror reprezentanți majoritari ocupau și principalele demnități publice în stat. Partidele aflate în opoziție au încercat pe toate căile să împiedice perpetuarea la putere a Frontului. S-au creat, astfel, bazele unui compromis, reflectat și în conținutul unora dintre textele constituționale, cum ar fi nealocarea unor atribuții exclusive în domenii politice sensibile nici Parlamentului, nici Președintelui României, ceea ce a împiedicat forjarea unui model funcțional de regim politic semiprezidențial, asumat pe deplin de întregul spectru politic. Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție a luat în discuție atât republica semiprezidențială, cât și modelul republicii parlamentare[1]. Discuțiile aveau însă mai mult o importanță doctrinară decât una practică, întrucât opțiunea politică fusese practic luată, de vreme ce Decretul-lege nr. 92/1990 aruncase pe un sol bine pregătit anterior, sămânța semiprezidențialismului. Actul normativ respectiv prevăzuse deja că Președintele României este ales prin sufragiu direct și are dreptul constituțional de a desemna pe prim-ministru printr-o procedură din care făceau parte și grupurile parlamentare[2]. Soluția legislativă îmbrățișată de autorii Decretului-lege nr. 92/1990 inducea ideea regimului prezidențial, în care Președintele republicii îl numește pe prim-ministru, dar o și limita, de vreme ce componența Guvernului se aproba de Adunarea Deputaților. Se continuau astfel liniile directoare anterioare, când premierul era desemnat practic de secretarul general al partidului-stat, iar Marea Adunare Națională confirma prin vot obedient desemnarea. 3

Partidele aflate în opoziție susțineau principiile de funcționare ale republicii parlamentare, în timp ce legiuitorii majorității din Constituantă preferau modelul semiprezidențialist, dar erau relativ reținuți în a instituționaliza un Executiv dual condus de 4

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituției, Ed. Uniunii Vatra Românească, Târgu Mureș, 1998, p. 34.

[2] Ibidem.

un președinte de republică cu un grad sporit de atribuții exclusive decisive în formarea Guvernului.

5 Astfel, dacă la nivel de principii, Adunarea Constituantă a optat pentru un regim semiprezidențial, în final a votat o republică parlamentară în care președintele este ales prin vot popular direct. În practica politică a celor peste două decenii și jumătate care au trecut de la aprobarea Constituției, fiecare președinte de republică a căutat, fie cu moderație, fie prin intervenții voluntariste, având și sprijinul unei majorități parlamentare fidele, să reconfigureze de facto regimul instituit în 1991, accentuându-i componenta prezidențială. Dacă în 1992 regimul politic putea fi caracterizat ca unul „semiprezidențial atenuat", spre finalul legislaturii 2008-2012, acesta a căpătat trăsăturile unui „regim semiprezidențial hipertrofiat". Alegerile parlamentare din 2012 soldate cu victoria USL nu au putut să provoace o limitare în fapt a influenței politice a Președintelui republicii, datorită coabitării nefuncționale între acesta și majoritatea parlamentară rezultată din alegerile parlamentare. Alegerile prezidențiale din 2014 au debutat prin aceeași „înclinație" a șefului statului pentru modelul „președintelui-guvernant", de a avea „guvernul său" și slăbiciunea majorității parlamentare de a impune prin voință și acțiune politică respectarea dispozițiilor constituționale referitoare la raporturile între cele trei puteri ale statului[1)].

6 Așa cum am remarcat în alte comentarii, una dintre preocupările Adunării Constituante a fost de a institui un model de republică în care puterea legislativă să conlucreze cu cea executivă și să asigure premisele instituționale pentru o bună funcționare a autorităților publice. Se poate observa, în primul rând, interesul Adunării Constituante pentru asigurarea legitimității democratice a principalelor instituții politice ale statului și, totodată, pentru „inventarea" unor contraputeri la care să apeleze fiecare dintre acestea, pentru a reechilibra raporturile dintre ele. De asemenea, apare evidentă, mai ales din lectura dezbaterilor parlamentare din cadrul lucrărilor Adunării Constituante, grija legiuitorilor constituanți de „a obliga" autoritățile guvernante să colaboreze unele cu altele pentru înfăptuirea unora dintre procedurile constituționale.

7 În felul acesta, se încerca atenuarea efectelor instituționale ale regimului semiprezidențial. Practica aplicării ulterioare a prevederilor constituționale care formalizau colaborarea între puteri, a arătat în câteva situații „lipsa de disponibilitate" a titularilor unora dintre autoritățile publice „obligate" să colaboreze instituțional cu alte autorități, să pună în aplicare mecanismele constituționale de cooperare. „Semiprezidențialismul atenuat" promovat în Adunarea Constituantă a rămas o formulă de stil. Semiprezidențialismul românesc s-a înăsprit căpătând treptat o configurație de semiprezidențialism accentuat.

8 Art. 85 din Constituție ilustrează prin conținutul său voința Legiuitorului Constituant de a obliga Parlamentul să colaboreze cu Președintele României în ceea ce privește numirea Guvernului. Ambele autorități publice au rolul lor constituțional în derularea procedurii de numire a Guvernului. Dacă ar fi să cântărim, totuși, ponderea fiecăreia dintre cele două autorități publice în procedura de numire a Guvernului, va trebui să observăm că intervenția Parlamentului este mai substanțială, decât cea a președintelui de republică.

[1)] Eșuarea proiectului de reformă constituțională inițiat după alegerile parlamentare din 2014 este un exemplu al incapacității instituirii unui model guvernabil și pe deplin funcțional de regim politic care să se întemeieze statornic pe principiile statului de drept și pe controlul cetățenilor asupra modului în care sunt guvernați.

Această diferență de pondere se datorează componentei parlamentare a regimului politic semiprezidențial.

În tezele pentru Capitolul II al Titlului III din Constituție, consacrat Președintelui 9
României, s-a prevăzut că acesta „numește în funcția de prim-ministru un deputat sau senator desemnat de partidul sau formațiunea politică majoritară în Adunarea Deputaților; în cazul în care nu se realizează această majoritate, în funcția de prim-ministru va fi numit un alt deputat sau senator, în urma consultării grupurilor parlamentare"[1]. Este limpede concepția membrilor Comisiei de a propune Adunării Constituante o procedură de desemnare a prim-ministrului, în care acesta să aibă în mod obligatoriu calitatea de parlamentar. De asemenea, propunerea urma să fie făcută numai de formațiunea politică majoritară în Adunarea Deputaților. Dacă nu era posibilă această procedură, rolul în desemnarea premierului revenea, în afara altei precizări, Președintelui României, cu consultarea de către acesta a grupurilor parlamentare. Persoana vizată trebuia să fie deputat sau senator[2]. Textul menționat, așa cum a fost redactat de Comisia de elaborare a proiectului de Constituție, a fost adoptat de Adunarea Constituantă cu majoritate de voturi[3]. Această formulă, conferea Președintelui o reală putere de influențare a partidelor parlamentare, dar care intra în contradicție cu alte teze care fixau structura unui regim politic de tip parlamentar. Constituția nu avea cum să stabilească procedura de consultare a Președintelui republicii cu liderii grupurilor parlamentare și nu acesta este rolul unei Legi fundamentale. În realitate, termenul de consultare ascunde un complex de necunoscute, mai ales pentru cei guvernați și este ușor de înțeles că președintele are o gamă largă de mijloace prin care direcționează consultările spre propriile opțiuni politice, consultarea în sine fiind doar confirmarea formală a nominalizării de către acesta a viitorului premier. Am subliniat aceste aspecte, întrucât acestea au vocația să dea un conținut explicit caracterului real al regimului politic, dincolo de normele constituționale.

Teza aprobată de Adunarea Constituantă a fost transpusă în art. 101 alin. (1) din 10
proiectul de Constituție, cu următorul conținut: „(1) Președintele desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritate absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament". Textul citat a fost adoptat ca text constituțional [art. 102 alin. (1)] și, în final, aprobat, împreună cu întreg textul Legii fundamentale, în cadrul referendumului național din 8 decembrie 1991[4]. După revizuirea constituțională din 2003, textul la care ne referim a fost cuprins, prin renumerotarea articolelor, în cuprinsul art. 103 alin. (1).

Există o legătură logică între art. 85 alin. (1) și art. 103 alin. (1) din Constituție. Din 11
punct de vedere al succesiunii operațiunilor constituționale, se poate observa cu ușurință că enunțul primei teze a art. 103 alin. (1) din Constituție este identic cu cel din prima

---

[1] A se vedea Geneza Constituției României, 1991, Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 449.

[2] Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție nu avea în vedere posibilitatea desemnării premierului prin acordul grupurilor parlamentare care să nu aibă și calitatea de deputat sau senator. A se vedea alocuțiunea raportorului comisiei de redactare a proiectului, referitoare la acest subiect, în Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 511.

[3] Idem, p. 522.

[4] În procesul de revizuire a Constituției din 2003, textul respectiv nu a fost modificat.

teză a art. 85 alin. (1) din Legea fundamentală. Ambele texte constituționale fixează atribuția exclusivă a președintelui republicii de a desemna un candidat pentru funcția de prim-ministru[1]. Adunarea Constituantă nu și-a însușit propunerea enunțată în Teze, potrivit căreia prim-ministrul era numit de Președintele României, ci a admis ideea rezultată din amendamentul formulat de deputatul Petru Maior, în sensul că Președintele republicii nu îl poate numi pe prim-ministru, ci doar poate desemna candidatul pentru funcția de prim-ministru, Parlamentul fiind cel care îl va confirma în această funcție[2].

12 În cadrul Comisiei, textul referitor la implicarea directă a Președintelui României în procedura complexă de învestire a șefului Guvernului a fost modificat în sensul că Președintele desemnează un candidat pentru funcția de premier și îl numește pe acesta, pe baza votului de încredere acordat de Parlament. Această modificare a textului din Teze, este o schimbare de filozofie constituțională, care îl decade pe Președinte din rolul (prezidențial) de numire a prim-ministrului, în poziția de a desemna un candidat propus din voință politică parlamentară. Parlamentul are, deci, rolul decisiv în desemnarea prim-ministrului. Este interesantă și o redau, ca atare, rememorarea acestei schimbări de paradigmă constituțională a președintelui Comisiei de elaborare a proiectului de Constituție, senatorul Antonie Iorgovan: „Rămânea deschisă problema concilierii numirii prim-ministrului de către Președintele Republicii cu votul, apoi, de încredere al Parlamentului. Deputatul Petru Maior a propus să fie înlocuit cuvântul «numire» cu «desemnează», idee susținută și de alți parlamentari, între care Emil Tokacs, cum s-a arătat. Strict formal-regulamentar această idee a fost respinsă de Adunarea Constituantă, de vreme ce **Amendamentul Maior** a întrunit 201 voturi pentru, dar conceptual-redacțional a fost reținut de Comisie, **aici aflându-se originea soluției din** Proiect: «Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament»"[3].

13 Deși este exclusivă, atribuția de desemnare nu poate fi, însă, discreționară. Președintele României va numi un candidat pentru funcția de premier *în urma consultării* partidului care are majoritatea absolută în Parlament[4]. Aceasta înseamnă că președintelui îi va fi indicată sau recomandată persoana care se bucură de susținerea partidului majoritar. În această cheie trebuie interpretată consultarea la care recurge șeful statului. Dacă din alegerile parlamentare nu a rezultat un partid sau o alianță preelectorală care să obțină majoritatea absolută a mandatelor parlamentare, Președintele României va consulta și va ține seama de recomandările făcute de grupurile parlamentare și conducerea partidelor respective. Evident, Președintele este obligat, în spiritul Constituției să țină seama de rezultatele electorale.

---

[1] Atribuția Președintelui României de a desemna candidatul pentru funcția de prim-ministru și solicitarea de către acesta a unui vot de încredere al Parlamentului este definitorie pentru componenta parlamentară a regimului politic. Adunarea Constituantă nu a agreat soluția comisiei, potrivit căreia Președintele României ar desemna primu-ministrul.

[2] A se vedea Geneza Constituției României..., op. cit., p. 535. Amendamentul în sine nu a întrunit majoritatea voturilor, dar ideea desemnării s-a păstrat.

[3] *A. Iorgovan*, op. cit., p. 239.

[4] Nu are niciun suport constituțional refuzul Președintelui României de a desemna candidatul pentru funcția de prim-ministru propus de partidul sau coaliția de partide care a format majoritatea parlamentară în urma alegerilor.

Este adevărat că și Președintele poate veni la consultări cu o propunere proprie, care, 14
firește, ar putea să fie acceptată. Este, însă posibil, ca în cadrul acestor consultări politice, propunerea unui candidat pentru funcția de premier făcută de Președintele României să nu fie agreată de partenerii de consultare ai acestuia. Președintele nu poate să ignore voința politică a partidului politic care a obținut cele mai multe mandate de parlamentari. Ceea ce contează în aceste consultări este obținerea susținerii politice a persoanei ce ar putea fi desemnată în calitate de candidat pentru funcția de prim-ministru.

Președintele nu își poate subordona partenerii de dialog politic pe care îi consultă. În 15
acest rol, Președintele republicii acționează în calitate de reprezentant al statului român, căruia îi revine dreptul și responsabilitatea de a găsi o cale a dialogului și a evaluării voinței și capacității partidelor consultate de a susține din punct de vedere parlamentar pe un anumit candidat. **Constituția nu conferă Președintelui libertatea de a forma o nouă majoritate parlamentară care nu reflectă rezultatele obținute în alegeri.**

Dacă analizăm cu atenție cele două texte constituționale va trebui să constatăm 16
că art. 103 din Constituție reglementează în substanța sa procedura constituțională de învestitură a Guvernului, în timp ce în art. 85 sunt prezentați pașii procedurali, formali care urmează, de fapt „înțelegerilor" politice. Art. 85 din Constituție reglementează forma în care se materializează consultările Președintelui României în vederea desemnării candidatului pentru funcția de prim-ministru.

Desemnând, în urma consultărilor la care se face referință în art. 103 din Constituție, 17
candidatul pentru funcția de premier, președintele republicii face dovada imparțialității și neutralității sale politice, echidistanței sale față de toate partidele parlamentare. Președintele nu are dreptul constituțional de a se suprapune partidelor respective și grupurilor sale parlamentare. Nu i se poate refuza Președintelui dreptul de a evalua calitățile, competența, experiența și, în fond, capacitatea unei persoane, implicate politic sau nu să conducă Guvernul și să-și atragă sprijinul politic al majorității parlamentare care îl va susține pe întreaga durată a legislaturii, dar nu are un suport constituțional pentru a-și impune propriul candidat ori pentru a refuza candidatul propus de partidul sau alianța majoritară.

Președintele intervine exclusiv ca reprezentant al statului pentru a stabili și formaliza 18
prin însemnătatea și solemnitatea funcției sale și pentru a menține cu autoritatea puterii sale, echilibrul între Parlament și un posibil viitor Guvern. Priviți în balanță, forul legislativ real, rezultat din alegeri și un guvern ipotetic aflat în stadiul de intenție, se înțelege că Parlamentul ar putea să-și formeze un Guvern care să se afle la discreția sa. Aici intervine rolul Președintelui României, și anume de a veghea la eficiența și buna construcție a echipei care va guverna țara pentru următorul mandat. Președintele sprijină prin prestigiul și autoritatea sa reprezentativă formarea Guvernului pe care îl va numi numai dacă acesta va obține susținerea Parlamentului. Fără intervenția directă a Președintelui României în această procedură, raporturile între Legislativ și Executiv ar putea fi compromise prin atitudinea discreționară a Parlamentului față de viitorul Guvern. Prin intervenția Președintelui României, reglementată de art. 103 din Constituție, raporturile între Parlament și Guvern sunt aduse și menținute la echilibrul prevăzut de Constituție.

Credem că aceasta este rațiunea interferenței Parlamentului cu Președintele României, 19
care se desprinde din art. 85 și 103 din Constituție, ambele autorități contribuind printr-o împletire de acțiuni politice la formarea viitoarei echipe de guvernare. Parlamentul acționează pe criterii autentic politice, în care se exprimă indirect consimțământul cetățenilor

pentru formarea unui Guvern condus de un viitor premier care se bucură de încrederea și susținerea unei majorități parlamentare. În schimb, Președintele României nu poate să exprime o voință politică, pentru că nu este în măsură să dețină o asemenea voință. Președintele nu reprezintă pe alegători, deși este ales de aceștia. Instituția președintelui de republică are caracter politic numai pentru că titularul acesteia este ales prin vot universal direct. Președintele României reprezintă autoritatea statului român, nu voința politică a acestuia, prin simplul motiv că statul ca atare nu are și nu exprimă o voință politică. Pot exprima o voință politică numai Parlamentul și Guvernul, pentru că în spatele acestora se află votul alegătorilor și partidele politice. Statul nu se sprijină nici pe votul formal al corpului electoral, nici pe partide politice, fiind un conglomerat de instituții unite într-un mecanism de guvernare.

20 Există o interdicție subînțeleasă, care rezultă din logica construcției constituționale a statelor de drept, ca șefii de stat să nu exprime o voință de natură politică, deoarece aceasta s-ar confunda inevitabil cu voința subiectivă, prin urmare discreționară, a titularului funcției respective, care ar putea să pretindă că „statul sunt Eu".

21 Parlamentul și Guvernul sunt autorități publice care pulsează ca ființe, ca orice formă de viață. În schimb, statul este rațiunea rece, calculată, exprimă forță, autoritate, dominație pentru apărarea și înfăptuirea unor scopuri legitime. În calitate de reprezentant al statului român, Președintele nu are dreptul să spună „Așa vreau", „Aceasta este voința mea în ceea ce privește desemnarea candidatului pentru funcția de prim-ministru".

22 Rezultă limpede din enunțul constituțional al art. 85 alin. (1) că persoana desemnată în calitate de candidat pentru funcția de prim-ministru îndeplinește un mandat de drept public, căpătând statut de demnitar al statului român. Constituția nu folosește, însă, noțiunea de „prim-ministru desemnat". Această sintagmă – dacă este folosită – are caracter neconstituțional și aduce atingere autorității Președintelui României, întrucât îl asociază uzurpării unei calități oficiale în statul român.

23 În privința calităților pe care ar trebui să le întrunească candidatul la funcția de prim-ministru, acesta trebuie să fie cetățean român și să aibă domiciliul în țară. Se înțelege că dacă are mandat de parlamentar, întrunește și condițiile prevăzute în art. 37 din Constituție. Persoana vizată de președintele republicii sau de către partidele parlamentare poate fi un om politic sau tehnocrat. Din momentul în care acesta este numit de Președintele României în calitate de candidat pentru funcția de prim-ministru, are latitudinea de a include pe lista membrilor Guvernului pe care o va înainta Parlamentului orice persoană. Este un drept discreționar al candidatului pentru funcția de premier pe care acesta și-l poate exercita, asumându-și, însă, răspunderea pentru eșecul respingerii sale în plenul Parlamentului, inclusiv a programului de guvernare. Dacă programul și lista membrilor Guvernului sunt acceptate de Parlament, se deschide procedura de numire a Guvernului, în care Președintele României își va relua un rol activ, dar strict protocolar.

24 Aceasta a fost și rațiunea Adunării Constituante când a statuat în teza a doua a art. 85 alin. (1) din Constituție că Președintele „numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament". Textul constituțional citat îl exonerează pe Președintele României de a fi răspunzător pentru nereușita Guvernului, dar și pentru greșeala majorității parlamentare care a avut încredere în candidatul pentru funcția de prim-ministru pe care l-a recomandat președintelui republicii. Parlamentul va răspunde în fața poporului pentru eroarea sa politică și, după caz, pentru că nu a reușit să înlăture un Guvern ineficient,

printr-o moțiune de cenzură. Rolul constituțional al Președintelui României în numirea Guvernului care a obținut votul de încredere din partea Parlamentului, este unul formal. Președintele republicii nu are dreptul să exprime rezerve față de echipa guvernamentală acceptată de Parlament sau față de programul de guvernare. Din momentul în care președintele republicii a desemnat candidatul pentru funcția de prim-ministru, nu mai are nicio responsabilitate fie politică, fie juridică față de modul în care persoana pe care a numit-o candidat pentru funcția de prim-ministru își obține susținerea majorității parlamentare. Lista membrilor Guvernului este susținută în bloc, iar Parlamentul se va pronunța prin vot asupra listei ca atare, și nu a persoanelor înscrise pe listă[1].

Art. 76 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului 25
prevede că Hotărârea Parlamentului privind acordarea votului de încredere se semnează de președinții celor două Camere legislative și se înaintează de îndată Președintelui României spre a proceda la numirea Guvernului. Membrii Guvernului, inclusiv prim-ministrul, sunt numiți prin decret prezidențial individual și depun jurământul în fața Președintelui României, care în această postură reprezintă statul român. Formula jurământului este prevăzută în art. 82 alin. (2) din Constituție.

§2. Conceptul de remaniere și de vacanță a postului

Art. 85 alin. (2) din Constituție se referă la două noțiuni distincte, și anume remanierea 26
guvernamentală și vacanța postului, situații în care Președintele revocă și numește la propunerea prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului. Cele două noțiuni nu sunt explicate, Constituția limitându-se doar la a menționa procedura de urmat în astfel de situații. Observăm, cu ușurință, că soluționarea remanierii guvernamentale sau a revocării privește exclusiv raporturi instituționale între Președintele României și prim-ministru, fără intervenția Parlamentului. Președintele republicii apare în aceste raporturi, deoarece a numit Guvernul, inclusiv pe acel membru al Cabinetului care se află la baza remanierii guvernamentale sau care a generat vacanța postului. Prim-ministrul apare în raporturile respective ca șef al Cabinetului. Cele două noțiuni sunt explicate în Legea nr. 90 din 26 martie 2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor.

Art. 7 alin. (2) din Legea nr. 90/2001 leagă remanierea guvernamentală de revocarea 27
din funcția de membru al Guvernului. Revocarea este o cauză de încetare a funcției de membru al Guvernului, potrivit art. 106 din Constituție. Cât privește vacanța postului, tot Legea nr. 90/2001 prevede în art. 8 alin. (1) că în cazul în care încetarea calității de membru al Guvernului intervine datorită demisiei, a pierderii drepturilor electorale, a incompatibilității, a decesului și în alte situații prevăzute de lege, Președintele României, la propunerea prim-ministrului, ia act de aceasta și declară vacantă funcția de membru al Guvernului. Rezultă, prin urmare, că revocarea din funcție nu este un motiv de declarare a vacanței postului, ci al remanierii.

[1] Votul este secret și se exprimă prin bile (art. 88 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului). În cazul în care nu se întrunește majoritatea necesară pentru acordarea votului de încredere Parlamentul, sub semnătura celor doi președinți ai Camerelor legislative, aduce de îndată această situație la cunoștința Președintelui României pentru a se relua procedura prevăzută de art. 85 alin. (1) din Constituție.

28 Atât remanierea, cât și revocarea se referă la cazuri individuale, deși, în privința remanierii guvernamentale, este posibil ca prim-ministrul să-i propună președintelui republicii schimbarea simultană a mai multor membri ai Guvernului. Art. 8 alin. (2) din Legea nr. 90/2001 mai prevede și posibilitatea de demitere a unui membru al Guvernului în cazul în care acesta a fost condamnat penal printr-o hotărâre judecătorească definitivă sau dacă averea sa a fost declarată, în tot sau în parte, printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă, ca fiind dobândită în mod ilicit. Demiterea va fi făcută de Președintele României, la propunerea prim-ministrului. Într-un astfel de caz, se va impune declararea vacanței postului. În caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului numirea în funcția de membru al Guvernului se va face de Președintele României, la propunerea prim-ministrului (art. 10 din Legea nr. 90/2001).

29 Remanierea guvernamentală reprezintă procedura constituțională prin care prim-ministrul propune Președintelui României înlocuirea unui membru al Guvernului cu o altă persoană, pe care acesta o va numi prin decret. Remanierea poate să intervină ca o sancțiune datorată ineficienței sau unor motive diverse care țin de activitatea desfășurată de persoana în cauză, de raporturile conflictuale pe care aceasta le are cu alți membri ai Guvernului sau chiar cu prim-ministrul. Prim-ministrul este liber să aprecieze dacă va propune sau nu remanierea. Pe de altă parte, Președintele României nu poate fi obligat să accepte pur și simplu propunerea de revocare din funcție a unui membru al Guvernului și de numire a unei alte persoane în locul acestuia.

30 Executivul fiind organizat la vârf pe baze duale, o astfel de situație poate să intervină oricând, dând naștere, chiar, la un conflict juridic de natură constituțională între Președinte și prim-ministru. În ipoteza în care Președintele nu ar fi de acord cu propunerea de revocare, prim-ministrul poate să renunțe la propunere, sau să demisioneze. Constituția este aici clară. Dreptul de revocare a unui membru al Guvernului aparține Președintelui României. În cazul în care Președintele este de acord cu revocarea, va semna decretul respectiv. În această situație urmează să fie propusă o altă persoană, sau se recurge la procedura prevăzută în art. 107 alin. (4), în locul celui revocat, Președintele desemnând, la propunerea premierului, un ministru interimar dintre membrii Guvernului, pentru o perioadă de cel mult 45 de zile. În legătură cu propunerea pe care prim-ministrul urmează să o facă pentru numirea unui nou membru al Guvernului, Curtea Constituțională a decis că Președintele are dreptul de a verifica dacă persoana propusă de prim-ministru corespunde funcției pe care acesta ar urma să o ocupe[1)].

31 Președintele poate respinge motivat propunerea făcută de premier, cerându-i să facă o nouă propunere[2)]. Într-o astfel de ipoteză, Curtea Constituțională a decis că în aplicarea art. 85 alin. (2) din Constituție, Președintele poate să ceară prim-ministrului doar o singură dată, motivat, să facă o nouă propunere de numire a altei persoane în funcția de ministru[3)].

32 Dacă remanierea guvernamentală este o problemă de apreciere, oportunitate, vacanța funcției are un caracter obiectiv. Vacanța intervine în caz de demisie, pierderea drepturilor

---

[1)] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 356 din 5 aprilie 2007 (M.Of. nr. 322 din 14 mai 2007).

[2)] Idem.

[3)] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 98 din 7 februarie 2008 (M.Of. nr. 140 din 22 februarie 2008).

electorale, incompatibilitate, deces sau demitere. La propunerea premierului, Președintele republicii va declara vacantă funcția de membru al Guvernului și va numi în funcția respectivă o altă persoană.

§3. Aprobarea Parlamentului pentru schimbarea structurii sau a compoziției politice a Guvernului

Art. 102 alin. (3) din Constituție prevede că Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștrii și alți membri stabiliți prin lege organică. Legea nr. 90/2001 prevede, în acest sens, în art. 3 alin. (1) că Guvernul este alcătuit din prim-ministru și miniștrii. Aceasta este, prin urmare, structura de bază pe care a ales-o Parlamentul ordinar. Alin. (2) al aceluiași articol al legii organice privind Guvernul și ministerele stabilește că din Guvern mai pot face parte un viceprim-ministru, miniștri de stat, precum și miniștri delegați cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru și că aceștia sunt prevăzuți în lista Guvernului prezentată de candidatul pentru funcția de prim-ministru pentru acordarea votului de încredere. Rezultă că este latitudinea celui ce solicită votul de încredere să alcătuiască structura Cabinetului, adică numărul ministerelor, și să adauge pe lângă miniștri și alte funcții, între care figurează cea de viceprim-ministru. Guvernul României nu este alcătuit pe criterii ierarhice, ci pe principiul colaborării. Membrii Guvernului sunt egali între ei. 33

Compoziția politică a Guvernului se poate schimba dacă printre membrii săi sunt cooptați reprezentanți ai altor partide. Cât privește structura Guvernului, aceasta este dată de numărul, denumirea sau chiar de profilul ministerelor. Orice schimbare amplă a Guvernului poate fi considerată remaniere guvernamentală. Datorită noului text constituțional, introdus prin Legea de revizuire a Constituției o astfel de remaniere nu va mai fi posibilă fără aprobarea Parlamentului. 34

În unele legislaturi anterioare revizuirii Constituției în 2003, s-au produs unele remanieri guvernamentale mai ample, în urma cărora unele ministere s-au contopit, au fost revocați și numiți alți miniștri, au apărut ministere noi. Această situație, firească, pentru orice sistem politic democratic a fost criticată de societatea civilă, precum și de partidele parlamentare din opoziție, care au susținut că în spatele procedurii de remaniere s-a schimbat Guvernul care a primit votul de încredere din Parlament și s-a constituit un alt Guvern, fără acordul forului reprezentativ. 35

Pentru a se curma astfel de speculații politice, Comisia pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituției a propus în 2003 introducerea unui nou alineat la finalul art. 85 cu următorul conținut: „(3) Dacă prin propunerea de remaniere se schimbă structura sau compoziția politică a Guvernului, Președintele României va putea exercita atribuția prevăzută la alin. (2) numai pe baza aprobării Parlamentului, acordată la propunerea prim-ministrului". În motivarea propunerii sale, Comisia a subliniat că modificarea compoziției politice sau a structurii Guvernului înseamnă depășirea limitelor votului de încredere acordat de Parlament la învestitură. 36

Art. 85 alin. (3) din Constituție reglementează o excepție de la regula remanierii guvernamentale obișnuite, căreia îi putem spune convențional „remanierea simplă". Dacă propunerea prim-ministrului pentru remaniere se referă la schimbarea numărului membrilor acestuia, sau, după caz, a numărului ministerelor ceea ce ar atrage modificarea listei membrilor Guvernului acceptată de Parlament cu ocazia votului de încredere, prim-ministrul este obligat să se adreseze Parlamentului cerându-i aprobarea propunerii sale. 37

38 Noul text poate, însă, să ridice semne de întrebare prin apariția unei probleme de procedură. Astfel, pentru o remaniere obișnuită, Prim-ministrul se adresează Președintelui României propunându-i remanierea. Dacă remanierea se întemeiază pe noul alineat al art. 85 din Constituție, rolul Parlamentului se întărește considerabil, în schimb se diminuează rolul Președintelui României, care nu are altă alternativă decât să emită decretul de numire în funcțiile de ministru, în condițiile în care Parlamentul a aprobat deja o astfel de remaniere.

39 Dacă numirea Guvernului antrenează trei autorități publice [Președintele României, Prim-ministrul (nu ne mai referim la candidatul pentru această funcție) și Parlamentul], actorii principali în aplicarea art. 85 alin. (3) din Constituție sunt Prim-ministrul (cu un rol întărit prin strângerea legăturilor cu Parlamentul și slăbirea legăturilor cu Președintele României) și Parlamentul.

40 Aceste schimbări de poziții, care pot fi repetate la latitudinea prim-ministrului și cu acordul Parlamentului, îl pot marginaliza pe șeful statului. Ținând seama de caracterul regimului politic consacrat prin Constituție, conținutul alin. (3) al art. 85, deși este corect din punct de vedere constituțional, poate da naștere, în anumite condiții politice, unor modificări *de facto* ale sistemului politic. Considerăm că alineatul introdus în Constituție prin Legea de revizuire a acesteia ar fi trebuit să prevadă consultarea de către Prim-ministru a șefului statului, privind propunerea de remaniere înainte de a cere aprobarea Parlamentului.

41 Textul ar fi putut să aibă următorul conținut: „(3) Dacă prin propunerea de remaniere se schimbă structura sau compoziția politică a Guvernului, prim-ministrul, după consultarea cu Președintele României, va cere votul de încredere al Parlamentului, potrivit art. 102 alin. (2) din Constituție"[1].

42 Textul constituțional evocat mai ridică alte două probleme. Prima se referă la introducerea unei proceduri diferite de cea de „acceptare" a listei membrilor Guvernului. În cadrul procedurii de învestire a Guvernului, Parlamentul acceptă lista membrilor Guvernului și indirect numărul și denumirea ministerelor. În cazul art. 85 alin. (3) din Constituție, Parlamentul este pus în situația de *a aproba* sau respinge propunerea de „remaniere amplă" înaintată de premier. Aprobând propunerea, Parlamentul și-o însușește, deci urmează să-și asume și o răspundere directă pentru utilitatea, oportunitatea și eficiența propunerii.

43 A doua problemă se referă la posibilitatea de refuz. Este logic ca majoritatea necesară pentru aprobarea propunerii prim-ministrului să fie similară cu cea prevăzută în art. 103 alin. (3) din Constituție, prin care se acordă votul de încredere, a majorității deputaților și senatorilor. Aprobarea va fi dată printr-o hotărâre a Parlamentului. Întrucât art. 85 alin. (3) din Constituție nu conține nicio precizare în acest sens, este posibil ca în dezbaterile parlamentare să se invoce că hotărârea de aprobare a remanierii este o hotărâre simplă care ar necesita pentru adoptare, doar votul majorității deputaților și senatorilor prezenți la ședința de vot final. În ceea ce ne privește, susținem că pentru aprobarea propunerii premierului făcută în baza art. 85 alin. (3) din Constituție este necesar acordul majorității deputaților și senatorilor, deoarece, în fond, se modifică lista membrilor Guvernului acceptată inițial de Parlament.

---

[1] Această propunere *de lege ferenda* am mai făcut-o în lucrarea *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 152.

Aceeași procedură se impune dacă prin propunerea de remaniere se schimbă compoziția politică a Guvernului prin ieșirea de la guvernare a unei formațiuni politice, sau a mai multor formațiuni, dacă Guvernul este susținut de o coaliție de partide politice. Compoziția politică se poate schimba și prin atragerea la guvernare a unui alt partid, chiar dacă acesta nu are reprezentare în Parlament. 44

Fără aprobarea Parlamentului, Președintele României nu are dreptul să dea curs propunerii de remaniere. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis că actul juridic în baza căruia Președintele României face numirea este hotărârea Parlamentului, adoptată în condițiile art. 85 alin. (3), ale art. 103 alin. (1) din Constituție și ale dispozițiilor corespunzătoare din Regulamentul activităților comune ale Camerelor Parlamentului[1]. Este evident că hotărârea Parlamentului este un act obligatoriu pentru președintele republicii a cărei nerespectare echivalează cu săvârșirea unei fapte grave prin care acesta încalcă Constituția, situație care ar putea atrage suspendarea din funcție a Președintelui[2]. 45

§4. Practica jurisdicțională a Curții Constituționale privind aplicarea art. 85 din Constituție

Curtea Constituțională s-a pronunțat în legătură cu art. 85 din Constituție cu prilejul examinării proiectului de lege privind revizuirea Constituției în 2011, precum și în legătură cu soluționarea unor conflicte juridice de natură constituțională între Președintele României și Guvernul României. 46

Cu această ocazie Curtea Constituțională a reținut că art. 85 din Constituția României prevede trei cazuri în care Președintele României numește Guvernul [alin. (1)] sau numai pe unii membri ai Guvernului [alin. (2) și (3)]. În cazul prevăzut la alin. (1) numirea are loc pe baza votului de încredere acordat de Parlament în conformitate cu prevederile art. 103 din Legea fundamentală, iar în cazul prevăzut la alin. (3), pe baza aprobării Parlamentului, acordată la propunerea prim-ministrului. Actul juridic în baza căruia Președintele României face numirile este hotărârea Parlamentului, adoptată în condițiile art. 85 alin. (1), ale art. 103 alin. (3) din Constituție și ale dispozițiilor corespunzătoare ale Regulamentului activităților comune ale Camerelor Parlamentului[3]. 47

Din textul Constituției rezultă că, în cazurile prevăzute la alin. (1) și (3) ale art. 85, numirea de către Președintele României a miniștrilor este un act de executare a hotărârii Parlamentului și de învestire, pe această bază, a miniștrilor, de către șeful statului. Hotărârea organului reprezentativ suprem al poporului român [art. 61 alin. (1) din Constituția României] este un act obligatoriu, pe care Președintele nu l-ar putea refuza decât prin săvârșirea unor fapte grave de încălcare a Constituției. 48

Spre deosebire de reglementarea consacrată în art. 85 alin. (1) și (3) din Legea fundamentală, alin. (2) al aceluiași articol prevede că „Președintele revocă și numește, la propunerea prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului". Interpretarea *ad litteram* a textului impune constatarea și concluzia că, în acest caz, Președintele nu execută o 49

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 98/2008 (M.Of. nr. 140 din 22 februarie 2008).

[2] Idem.

[3] Idem. A se vedea și Decizia Curții Constituționale nr. 799/2011 (M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011).

hotărâre a Parlamentului, ci se află în situația de a decide el însuși numirea unor miniștri, la propunerea prim-ministrului. Actul de decizie în această fază fiind prin definiție un act de voință, este evident că Președintele are libertatea de a primi propunerea prim-ministrului sau de a-i cere să facă o altă propunere[1].

50 Curtea Constituțională constată că soluția prevăzută la art. 85 alin. (2) din Constituție reprezintă o aplicație a concepției legiuitorului constituant care a stat la baza principiului echilibrului puterilor în stat, consacrat în art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală, principiu aplicat, în egală măsură, în modul de atribuire și de exercitare a competențelor tuturor autorităților publice, inclusiv a celor care fac parte din aceeași putere, dintre cele trei prevăzute de textul menționat. Pe baza acestui principiu, pentru evitarea blocajelor instituționale și pentru buna lor funcționare, autoritățile publice au obligația să colaboreze.

51 Totodată, Curtea constată că acest înțeles al art. 85 alin. (2) din Constituția României, dedus astfel cum s-a arătat mai sus, conține premisele unui blocaj instituțional în condițiile în care autoritățile publice cu competențe conjuncte în realizarea aceluiași obiectiv de ordin constituțional nu colaborează și nu reușesc să se pună de acord, în mod repetat.

52 Astfel, așa cum s-a arătat, în exercitarea competenței sale prevăzute de art. 85 alin. (2) din Constituție, Președintele României poate să nu accepte propunerea prim-ministrului de numire a unei persoane într-o funcție vacantă de ministru și să îi ceară să facă o altă propunere. În aceste condiții, pot fi puse două probleme: de câte ori are dreptul Președintele să procedeze în acest mod și dacă prim-ministrul este îndreptățit să repete prima nominalizare. Legea fundamentală nu răspunde în mod explicit la aceste probleme. În cazul în care dezacordul Președintelui cu cel al prim-ministrului este ireductibil, așa cum se prezintă situația în cauza de față, se creează un blocaj instituțional inadmisibil, de natură să împiedice buna funcționare a Guvernului[2].

53 Printr-o decizie anterioară (Decizia nr. 356 din 5 aprilie 2007, pronunțată în soluționarea altui conflict juridic de natură constituțională privind aplicarea art. 85 alin. (2) din Constituție), Curtea Constituțională a statuat că Președintele României poate să ceară prim-ministrului să facă o altă propunere pentru ocuparea unei funcții de ministru rămase vacantă și a precizat că Președintele nu are un drept de veto, excluzând astfel validitatea unui refuz nemotivat, arbitrar.

54 Dat fiind că în cazul citat conflictul încetase înainte de judecarea cauzei de către Curtea Constituțională, prin numirea ministrului neagreat inițial de Președintele României, Curtea nu și-a propus să rezolve, prin decizia citată, și problema numărului de cazuri în care Președintele poate refuza o propunere a prim-ministrului și nici dacă prim-ministrul poate reitera propunerea inițială respinsă de Președinte[3].

55 Curtea nu are dreptul să lase perpetuarea blocării activității guvernamentale privitoare la justiție, sub cuvânt că art. 85 alin. (2) din Legea fundamentală nu prevede de câte ori poate să ceară Președintele României prim-ministrului să facă o altă propunere și nici obligația prim-ministrului de a veni cu o altă propunere decât cea inițială. Dimpotrivă, Curtea Constituționala are obligația să soluționeze conflictul și să înlăture, prin soluția dată, blocajul instituțional. În acest sens, Curtea Constituțională se întemeiază, în egală

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 98/2008 (M.Of. nr. 140 din 22 februarie 2008).
[2] Idem.
[3] Idem

măsură, și pe unul dintre principiile juridice fundamentale, având statut de constantă a dreptului, care se regăsea și în art. 3 C.civ. din 1864, precum și în legislația altor țări, în conformitate cu care judecătorului nu îi este permis să refuze judecarea unui caz, cu motivarea că nu există lege care să prescrie soluția sau că legea este obscură. Actualul Cod de procedură civilă prevede în art. 5 alin. (2) că „Nici un judecător nu poate refuza să judece pe motiv că legea nu prevede, este neclară sau incompletă"[1].

Pentru soluționarea conflictului juridic de natură constituțională cu care a fost sesizată, 56
Curtea trebuie, în consecință, să caute înțelesul normei de la art. 85 alin. (2) din Constituție în litera acestui text, cât și în principiile de bază și în spiritul Legii fundamentale. În acest sens, Curtea Constituțională are în vedere prevederile art. 1 alin. (3) din Constituție, în conformitate cu care „România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate". De aceea, Curtea apreciază că una dintre condițiile realizării obiectivelor fundamentale ale statului român, definite în textul citat, o constituie buna funcționare a autorităților publice, cu respectarea principiilor separației și echilibrului puterilor, fără blocaje instituționale[2].

În ceea ce privește numărul de cazuri în care Președintele României poate cere 57
prim-ministrului să facă altă nominalizare pentru funcția de ministru vacantă, Curtea a constatat în aceeași decizie că, pentru preîntâmpinarea apariției unui blocaj instituțional în procesul de legiferare, legiuitorul constituant a prevăzut la art. 77 alin. (2) din Legea fundamentală dreptul Președintelui de a cere Parlamentului reexaminarea unei legi înainte de promulgare, o singură dată. Curtea apreciază că această soluție are valoare constituțională de principiu în soluționarea conflictelor juridice între două sau mai multe autorități publice care au atribuții conjuncte în adoptarea unei măsuri prevăzute de Legea fundamentală și că acest principiu este de aplicațiune generală în cazuri similare.

Aplicată la procesul de remaniere guvernamentală și de numire a unor miniștri în 58
caz de vacanță a posturilor, această soluție este de natură să elimine blocajul ce s-ar genera prin eventualul refuz repetat al Președintelui de a numi un ministru la propunerea prim-ministrului.

De asemenea, Curtea Constituțională, pentru a ajunge la această soluție, constată în 59
Decizia nr. 98/2008 că raporturile dintre Președintele României și prim-ministru nu pot fi pur formale. De aceea, verificarea îndeplinirii condițiilor de numire în cazurile prevăzute de art. 85 alin. (2) din Constituție intră în competența Președintelui României la exercitarea, pentru prima dată, de către prim-ministru a dreptului de a propune. Limitarea la o singură respingere a propunerii se justifică prin faptul că, în continuare, răspunderea pentru o altă nominalizare revine, în exclusivitate, prim-ministrului.

În consecință, Curtea Constituțională urmează să constate că, în aplicarea art. 85 60
alin. (2) din Constituție, Președintele României, neavând drept de veto, poate să ceară prim-ministrului o singură dată, motivat, să facă o nouă propunere de numire a altei persoane

[1] Alin. (3) al art. 5 C.proc.civ. prevede că: „În cazul în care o pricină nu poate fi soluționată nici în baza legii, nici a uzanțelor, iar în lipsa acestora din urmă, nici în baza dispozițiilor legale privitoare la situații asemănătoare, ea va trebui judecată în baza principiilor generale ale dreptului, având în vedere toate circumstanțele acesteia și ținând seama de cerințele echității".

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 98/2008, citată *supra*.

în funcția de ministru. Motivele cererii Președintelui României nu pot fi cenzurate de prim-ministru, care, în procedura prevăzută de art. 85 alin. (2) din Constituție, nu are decât dreptul de a propune Președintelui numirea unui ministru, iar nu și competența decizională. Ca și în cazul exercitării celorlalte atribuții prevăzute în Constituție, Președintele rămâne răspunzător politic, în fața electoratului, pentru modul în care a motivat refuzul de a da curs propunerii prim-ministrului, după cum prim-ministrul și Guvernul rămân răspunzători politic în fața Parlamentului. În ceea ce privește posibilitatea prim-ministrului de a reitera prima propunere, Curtea urmează să constate că această posibilitate este exclusă prin chiar faptul neînsușirii propunerii de către Președintele României. Așadar, prim-ministrul are obligația să propună pentru funcția de ministru o altă persoană[1)].

61 Cu privire la propunerea prim-ministrului de numire a unui nou ministru, propus în condițiile art. 85 alin. (2) din Constituție, Curtea constată și reține în Decizia nr. 356/2007[2)] următoarele:

62 „În situația învestirii Guvernului și aprobării Programului de guvernare, Parlamentul îi verifică, prin comisiile permanente, pe candidații pentru funcția de ministru și apoi dezbate și aprobă prin hotărâre, în ședința comună a Camerelor Parlamentului, cu votul majorității deputaților și senatorilor, Programul de guvernare și lista completă a Guvernului.

63 Hotărârea Parlamentului, semnată de președinții Camerelor, se înaintează de către aceștia de îndată Președintelui României, spre a proceda la numirea Guvernului; acestea sunt prevederile art. 90 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului. Numirea Guvernului de către Președintele României nu se face la sesizarea prim-ministrului, ci la sesizarea președinților celor două Camere ale Parlamentului și în baza hotărârii Parlamentului de acceptare a Programului de guvernare și a listei complete a membrilor Guvernului. Obligația constituțională a Președintelui României se fundamentează pe hotărârea Parlamentului și, în executarea acesteia, Președintele emite decretele de numire în funcție a membrilor Guvernului, urmată de depunerea jurământului de credință cerut de lege.

64 Candidații la funcția de ministru înscriși pe lista Guvernului, propusă de candidatul pentru funcția de prim-ministru, sunt audiați de comisiile permanente ale Camerelor Parlamentului, competente potrivit obiectului de activitate al funcției candidatului de ministru și, pe baza constatărilor făcute, acestea emit avize favorabile sau avize de respingere; în cazul avizelor de respingere, candidatul pentru funcția de prim-ministru propune un alt candidat la funcția de ministru. În practica parlamentară s-au înregistrat mai multe cazuri de avize negative care au fost urmate de noi propuneri. Aceasta este procedura prevăzută de art. 86 alin. (2) și (3) și art. 90 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

65 Și în situația remanierii guvernamentale, prevăzută de art. 85 alin. (3) din Constituție, se aplică întocmai procedura prevăzută de art. 86 alin. (2) și (3) și art. 90 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului. Și în aceste situații au fost cazuri de respingere a candidaților la funcția de ministru, urmate de noi propuneri.

66 Din datele menționate rezultă că există reglementări obligatorii pentru audierea candidaților la funcția de ministru de către comisiile parlamentare, ca organe de specialitate și de pregătire a lucrărilor Parlamentului. Aceste audieri privesc corespunderea pentru

---

[1)] Decizia Curții Constituționale nr. 98/2008 (M.Of. nr. 140 din 22 februarie 2008).

[2)] M.Of. nr. 322 din 14 mai 2007.

funcție a candidaților propuși de prim-ministru privitor la pregătirea generală, pregătirea în specialitatea domeniului, experiența în materie, instruirea și aptitudinile pentru funcția în domeniu, reputația neștirbită și moralitatea, condiții necesare și indispensabile funcției de ministru.

Hotărârile Parlamentului au la bază constatările făcute de comisiile permanente parla- 67
mentare privind corespunderea pe funcție a candidaților propuși și, în temeiul acestor garanții, urmează învestirea în funcție de către Președintele României, depunerea jurământului și intrarea în exercițiul funcțiunii. Acesta este cadrul juridic obligatoriu pentru situațiile prevăzute de art. 85 alin. (1) și (3) și de art. 103 din Constituție, dispoziții dezvoltate în prevederile Regulamentului activităților comune ale Camerelor Parlamentului.

Alin. (2) al art. 85 din Constituție, care se referă la una dintre formele remanierii guver- 68
namentale, nu poate să se abată de la regimul constituțional al învestirii și al modificărilor în componența Guvernului, deoarece art. 85 are în întregime aceeași concepție de bază, una și aceeași fundamentare constituțională. În structura sa, art. 85 are trei ipoteze, în cele trei alineate, dar toate au la bază aceeași concepție și aceeași fundamentare, precum și aceleași garanții privind învestirea Guvernului și modificările ulterioare ale componentei acestuia. Altfel, se ajunge la concluzia că, în condițiile art. 85 alin. (2), să se creeze un alt regim discriminatoriu și privilegiat pentru candidatul la funcția de ministru, în caz de vacanță a unei funcții. Nu este de admis ca în conținutul art. 85, structurat în cele trei alineate pe cele trei ipoteze, să existe fundamentări diferite și chiar discriminatorii cu privire la statutul candidatului la funcția de ministru.

Procedurile realizate de comisiile permanente parlamentare privind corespunderea 69
candidatului pentru funcția propusa, în cazurile alin. (1) și (3) ale art. 85 din Regulamentul activităților comune ale celor două Camere legislative trebuie avute în vedere de Președintele României, în cazul remanierii guvernamentale prevăzute de alin. (2) al aceluiași art. 85 și pe aceste temeiuri Președintele României are îndreptățirea de a verifica corespunderea candidatului pentru funcția propusă, în raport de aceleași condiționări-criterii menționate anterior, și poate solicita motivat o altă propunere din partea prim-ministrului. În toate cele trei ipoteze ale art. 85, prim-ministrul face propunerea de candidat pentru funcția de ministru și rezolvarea acesteia se face în condițiile menționate anterior. Curtea mai constată că, după cum Parlamentul nu exercită un drept de veto, ci o activitate de verificare a îndeplinirii condițiilor de corespundere în funcție, tot astfel nici Președintele României nu are drept de veto față de propunerea prim-ministrului, ci are dreptul de a verifica corespunderea pentru funcție a candidatului și poate cere prim-ministrului o altă propunere de candidat la funcție. În toate cazurile respingerea candidaturii trebuie să fie motivată"[1].

Curtea Constituțională a mai statuat că raporturile instituționale dintre prim-ministru 70
și Guvern, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, trebuie să funcționeze în cadrul constituțional al loialității și al colaborării, pentru realizarea atribuțiilor constituționale distinct reglementate pentru fiecare dintre autorități; colaborarea dintre autorități este o condiție necesara și esențială pentru buna funcționare a autorităților publice ale statului[2].

Cu altă ocazie, Curtea Constituțională a reținut că reglementarea consacrată în art. 85 71
alin. (2) prevede că „Președintele revocă și numește, la propunerea prim-ministrului, pe

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 356 din 5 aprilie 2007 (M.Of. nr. 322 din 14 mai 2007).
[2] Idem.

unii membri ai Guvernului". Interpretarea literală a textului impune concluzia că, în acest caz, Președintele nu execută o hotărâre a Parlamentului, ci se află în situația de a decide el însuși numirea unor miniștri, la propunerea prim-ministrului. Actul de decizie în această fază fiind prin definiție un act de voință, este evident că Președintele are libertatea de a primi propunerea prim-ministrului sau de a-i cere să facă o altă propunere. Soluția prevăzută de art. 85 alin. (2) din Constituție reprezintă o aplicație a concepției Legiuitorului constituant care a stat la baza principiului echilibrului puterilor în stat, consacrat în art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală, principiu aplicat, în egală măsură, în modul de atribuire și de exercitare a competențelor tuturor autorităților publice, inclusiv a celor care fac parte din aceeași putere, dintre cele trei prevăzute de textul menționat[1)].

Art. 86. Consultarea Guvernului

Președintele României poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 138-141; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 197-198; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 145; *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 86 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 807-812; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 736; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 299-304; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 838; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 352-385; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 311-314; *D. V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 291-294.

Corelații legislative: Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001).

Comentariu

Sumar

§1. Organizarea dualistă a puterii executive 910
§2. Departajarea atribuțiilor Președintelui României de cele ale Guvernului 912
§3. Conținutul prerogativei Președintelui României de consultare a Guvernului 913
§4. Condițiile constituționale pentru a se recurge la consultarea Guvernului 915

§1. Organizarea dualistă a puterii executive

1 Membrii Adunării Constituante au optat în 1991 pentru forma de guvernământ republicană și pentru regimul politic semiprezidențial. Din această opțiune a rezultat republica semiprezidențială, care îmbină o trăsătură distinctivă a regimului prezidențial (alegerea

[1)] Decizia Curții Constituționale nr. 799 din 17 iunie 2011 asupra proiectului de lege privind revizuirea Constituției României (M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011). A se vedea și *T. Toader*, Constituția României reflectată în jurisprudența constituțională, Ed. Hamangiu, București, 2011, p. 214.

directă a președintelui de republică de către întregul corp electoral) cu o caracteristică esențială a regimurilor parlamentare (învestirea Guvernului prin voința politică a Parlamentului și răspunderea întregii echipe executive în fața forului legislativ)[1]. Prin termenul convențional de echipă executivă ne referim aici strict la membrii Guvernului. În cadrul republicii semiprezidențiale, puterea executivă este structurată și departajată pe criterii stricte de competență și răspundere politică între președintele republicii, pe de-o parte și Guvernul condus de prim-ministru, pe de altă parte, fiecare dintre cele două autorități publice având legitimități electorale distincte, roluri și funcții constituționale separate și răspunderi politice proprii.

În regimul politic semiprezidențial, președintele este nevoit să împartă puterea cu 2
prim-ministrul, care l-a rândul său trebuie să obțină și să păstreze sprijinul parlamentar continuu[2]. Linia de unire între președintele de republică semiprezidențială și Guvern este apartenența lor comună la puterea executivă care funcționează ca o structură de autoritate dual, după expresia încetățenită de politologul Giovanni Sartori. Cu alte cuvinte, în cadrul republicii semiprezidențiale puterea executivă este exercitată atât de președintele de republică cât și de Guvern, cu precizarea că rolurile și funcțiile lor constituționale, ca și atribuțiile ce le revin sunt net separate, fiind exclusă cu desăvârșire orice posibilitate de confuzie instituțională între puterile președintelui de republică și cele ale Guvernului și, implicit ale prim-ministrului[3].

Dincolo de aspectele formale ale separării instituționale a competențelor și puterilor 3
executive, reglementate la nivel constituțional, viața politică reală se citește, însă, într-o altă cheie, cea a competiției celor doi actori politici – Președintele și prim-ministrul, sprijinit de o majoritate parlamentară – pentru câștigarea unei influențe mai mari în procesul de decizie guvernamentală. Competiția pentru câștigarea și exercitarea puterii capătă caracteristici și semnificații politice nuanțate, după cum Președintele republicii și prim-ministrul sunt aliați sau adversari politici. În practica guvernamentală derulată din 1990 până în prezent, deși Președintele României a ieșit formal din componența partidelor politice, având obligația de independență, neutralitate și echidistanță față de partidele parlamentare, a rămas un susținător activ sau discret, după caz, al formațiunii politice care l-a sprijinit în campania prezidențială și s-a bucurat în continuare de ajutorul și protecția politică și media din partea acesteia.

Aceste realități politice își pun amprenta și asupra procedurii consultării reglementate 4
în art. 86 din Constituție. Dispozițiile constituționale referitoare la amenajarea puterii executive, au consacrat o putere nominală, simbolică a Președintelui României, care câștigă substanță doar în circumstanțe constituționale speciale (prevăzute în Legea fundamentală) și puterea efectivă conferită generos prim-ministrului.

Raporturile instituționale între Președintele României și Guvern sunt influențate 5
în mod decisiv de modelul sau tipul de regim semiprezidențial realizat de Adunarea

---

[1] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. All Beck, București, 2003, p. 724.

[2] A se vedea *G. Sartori*, Ingineria constituțională comparată, Ed. Mediterana 2000, București, 2002, p. 135.

[3] A se vedea *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, p. 354-355.

Constituantă şi pus în practică de partidele parlamentare şi principalii actori politici. Nu există un model unic de amenajare a competenţelor constituţionale ale preşedintelui de republică şi ale Guvernului şi nici al raporturilor instituţionale între cele două autorităţi publice. În fiecare stat care a optat pentru un regim semiprezidenţial, raporturile între cele două organisme de vârf ale puterii executive, poartă o amprentă naţională, marcată şi de jocul politic al partidelor parlamentare, care conjunctural sprijină fie pe prim-ministru şi Guvernul condus de acesta, fie pe preşedintele republicii. Această schemă a raporturilor politice existente în fiecare legislatură între preşedintele republicii şi Guvern, poate fi analizată şi în România.

6 Constituţia din 1991 şi revizuită în 2003 a conferit competenţe executive şi Preşedintelui României şi Guvernului, stabilind, totodată, o linie de demarcaţie între cele două autorităţi. Cu toate acestea, fiecare dintre preşedinţii aleşi au dorit să aibă un Guvern propriu, în măsura în care acest lucru a fost şi este posibil în cadrul constituţional existent şi cu sprijinul, până acum al majorităţilor parlamentare şi uneori, chiar al Curţii Constituţionale. Spunem acest lucru, pentru a se înţelege că nu este suficient ca Legea fundamentală să structureze puterea executivă în două entităţi constituţionale pentru a bloca instinctul politic şi dorinţa personală a Preşedintelui României de a avea sub control Guvernul.

7 Nu există un suport constituţional pentru a-i atribui Preşedintelui României apelativul de „şef al executivului"[1]. Deşi în literatura de specialitate s-a menţionat că Preşedintele României ar întruni această calitate, întrucât, între altele, ar desemna candidatul pentru funcţia de prim-ministru şi ar numi Guvernul, folosirea apelativului de şef al executivului în sistemul constituţional român este doar un demers publicistic. Nici Guvernul nu este mai îndreptăţit să utilizeze această titulatură deşi potrivit art. 102 alin. (1) din Constituţie, asigură, potrivit programului său de guvernare, realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice. Aşadar, Preşedintele României şi Guvernul sunt structuri de guvernare aparţinând puterii executive, dar au funcţii, roluri şi atribuţii constituţionale şi legale proprii.

§2. Departajarea atribuţiilor Preşedintelui României de cele ale Guvernului

8 Constituţia a inclus instituţia Preşedintelui României şi pe cea a Guvernului în două capitole separate din Titlul III, consacrat Autorităţilor publice. În privinţa prerogativelor Preşedintelui României, Constituţia foloseşte termenul de rol, funcţii şi cel de atribuţii. Pentru Guvern, în Legea fundamentală se foloseşte termenul de rol, precum şi cel de atribuţii, fără, însă, a le detalia, cum face în cazul Preşedintelui republicii. În timp ce rolul Preşedintelui României constă în reprezentarea statului român, în garantarea independenţei naţionale, a unităţii şi a teritoriului ţării, în vegherea respectării Constituţiei şi a bunei funcţionări a autorităţilor publice, rolul Guvernului constă, aşa cum am arătat deja, în asigurarea realizării politicii interne şi externe a ţării şi în exercitarea conducerii generale a administraţiei publice.

9 Practic, orice problemă care ţine de punerea în practică a voinţei legislative a Parlamentului ţine de resortul Guvernului. Constituţia a fixat deopotrivă Preşedintelui României

[1] Pentru o opinie contrară, a se vedea *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. II, p. 237.

și Guvernului, sfere proprii de activitate, cărora le corespund atribuții precise[1]. Există domenii ale guvernării în care Președintele României colaborează în mod obligatoriu cu Guvernul, ambele autorități publice având, însă, sfera sa de atribuții. În principiu, este exclusă orice posibilitate de subrogare a Președintelui României în rolul prim-ministrului. Conflictul de competență între cele două autorități de vârf ale puterii executive este exclus. Dacă ipotetic ar putea să existe un astfel de conflict, acesta ar lua forma unui conflict juridic de natură constituțională, competența de soluționare a sa, revenind Curții Constituționale.

Deși Constituția a stabilit sfere diferite de competență pentru Președintele României, pe de-o parte, și pentru Guvern, pe de altă parte, în viața practică au fost situații în care titularii celor două demnități constituționale au pretins o competență exclusivă, prin aceasta generându-se chiar o criză reală în domeniul reprezentării statului român în relațiile internaționale cu structuri decizionale ale Uniunii Europene și un conflict juridic de natură constituțională. Parlamentul a adoptat o Declarație specială pentru delimitarea competențelor Președintelui României și ale prim-ministrului, stabilind atribuțiile fiecăruia cât privește reprezentarea României la Uniunea Europeană[2]. În soluționarea acestui conflict de competență a intervenit și Curtea Constituțională printr-o decizie, ale cărei considerente sunt discutabile[3]. 10

În materia raporturilor instituționale între Președintele României și Guvern rămâne, însă, principiul delimitării stricte a atribuțiilor autorităților publice respective instituit în Constituție. Delimitarea atribuțiilor Președintelui republicii și ale Guvernului nu împiedică, însă, colaborarea acestora în domeniul exercitării puterii executive. Este chiar o cerință firească ca Președintele României și Guvernul, inclusiv, prim-ministrul să se consulte reciproc, să se informeze unul pe celălalt în legătură cu diferite decizii de guvernare. Consultarea este de fapt și substanța art. 86 din Constituție, Guvernul nefiind singurul organism pe care Președintele României îl consultă atunci când consideră necesar. 11

§3. Conținutul prerogativei României de consultare a Guvernului

Sunt mai multe texte constituționale care reglementează dreptul Președintelui României de a se consulta nu numai cu Guvernul, ci și cu președinții Camerelor legislative, liderii grupurilor parlamentare, cu Parlamentul și chiar cu partidul care are majoritatea absolută în forul legislativ sau, după caz, cu partidele reprezentate în Parlament. Scopul acestor consultări nu poate fi eminamente politic, ci poate avea în vedere aspecte de ordin juridic, economico-financiar, cultural ori să vizeze fenomene sociale, demografice etc. Putem presupune că problemele sau aspectele supuse consultării acoperă profilul ministerelor și al altor organisme de specialitate din subordinea Guvernului. Însăși consultarea are în vedere realizarea anumitor atribuții constituționale ale Președintelui României. În 12

[1] *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului..., op. cit., p. 39.

[2] A se vedea Declarația Parlamentului nr. 1/2012 referitoare la problemele actuale aflate pe agenda Uniunii Europene și obligațiile ce revin României în baza acestora (M.Of. nr. 392 din 12 iunie 2012).

[3] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 683 din 27 iunie 2012 (M.Of. nr. 47 din 12 iulie 2012). A se vedea și Decizia Curții Constituționale nr. 449 din 6 noiembrie 2013 (M.Of. 784 din 14 decembrie 2013).

ceea ce ne priveşte, considerăm că iniţierea şi efectuarea consultării Guvernului de către Preşedintele României, cu privire la probleme urgente şi de importanţă deosebită, trebuie să aibă o legătură necondiţionată cu realizarea de către Preşedinte a prerogativelor sale constituţionale şi cu atribuţiile Guvernului. Obiectul consultării trebuie să rezidă numai în acele probleme de resortul Preşedintelui României şi al Guvernului.

13 Prin termenul de consultare putem înţelege analiza, examinarea ori dezbaterea unor probleme sau aspecte de interes guvernamental cert, schimbul de opinii asupra unor politici publice, solicitarea de informaţii de resortul ministerelor sau al Guvernului, discuţii pe marginea unor evenimente marcante ale vieţii internaţionale sau naţionale etc. În înţelesul art. 86 din Constituţie, termenul de consultare induce, în primul rând, ideea de informare a Preşedintelui asupra unor probleme urgente şi de importanţă deosebită privind realizarea propriilor atribuţii, precum şi resursele Guvernului de a susţine anumite decizii preconizate de Preşedintele republicii. În baza unei astfel de consultări, Preşedintele este liber să utilizeze sau nu datele, informaţiile, poziţia Guvernului faţă de problema care a făcut obiectul consultării. În fond, Preşedintele României îşi asumă întreaga răspundere pentru decizia luată de acesta în baza consultării Guvernului.

14 În cadrul consultării primează aspectele practice, cele care pot fi obiectivate în programe de guvernare, decizii care implică autoritatea statului, soluţiile cele mai bune pentru rezolvarea problemelor care sunt supuse consultării. Aşadar, consultarea Guvernului şi, în general, analiza aspectelor discutate cu acest prilej nu trebuie să aibă caracter teoretic. În sensul art. 86 din Constituţie, consultarea nu înseamnă cercetare teoretică sau colocviu academic, fiind vorba de analiză şi decizie politică în sensul cel mai strict al acestor noţiuni. În literatura de specialitate s-a arătat, în mod corect, că recurgerea de către Preşedinte la procedura consultării nu poate fi considerată o imixtiune a acestuia în activitatea Guvernului[1]. Pe de altă parte, adăugăm noi, este interzis Preşedintelui României ca prevalându-se de posibilitatea iniţierii oricând a procedurii consultării Guvernului să recurgă el însuşi la imixtiuni în activitatea Guvernului, sau a unor ministere, ori să le impună o anumită conduită faţă de problemele urgente şi de importanţă deosebită care au făcut obiectul consultării. Guvernul nu este obligat să adopte anumite programe, să-şi propună spre soluţionare probleme asupra cărora a fost consultat de Preşedintele României.

15 În sensul textului constituţional comentat, prin termenul de probleme, înţelegem, între altele, situaţii, teme, fenomene sociale care se pretează la o analiză complexă şi interdisciplinară şi care prezintă interes pentru cetăţenii unui stat, ceea ce justifică interesul acordat acestora de către Preşedintele României şi Guvern.

16 Problema esenţială a consultării Guvernului de către Preşedintele României este dacă şi cât se poate implica acesta în luarea de către Guvern sau, chiar direct de către Preşedinte, a unor decizii urgente şi de importanţă deosebită pentru guvernarea ţării şi apărarea intereselor fundamentale ale naţiunii române. Această problemă a fost ridicată şi în primul comentariu al Constituţiei în care, între altele, s-a subliniat în mod corect că deşi prin funcţia sa, Preşedintele României este în fruntea puterii executive, el nu

[1] A se vedea *Ş. Deaconu*, Comentariul art. 86, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 811.

are competența de a da ordine Guvernului[1]. Din perspectiva trecerii a 25 de ani de la intrarea în vigoare a Constituției, se poate afirma că opinia exprimată mai sus își păstrează întrutotul actualitatea.

Constituția nu stabilește un domeniu anume în care Președintele României poate recurge la consultarea Guvernului. În principiu, Președintele este îndreptățit să consulte Guvernul în exercitarea oricărei atribuții ce i-a fost conferită de Adunarea Constituantă. În Avizul consultativ nr. 1/2007 privind propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, domnul Traian Băsescu, Curtea Constituțională a precizat că potrivit art. 86 din Constituție, Președintele României poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită, de unde rezultă că Președintele are libertatea să decidă care sunt problemele urgente și de importanță deosebită cu privire la care urmează să consulte Guvernul, precum și forma în care urmează să aibă loc consultarea[2]. Este inadmisibil, însă, ca Președintele României să recurgă la consultarea Guvernului ca o modalitate constituțională de coordonare a unor politici, programe, reforme instituționale de resortul Guvernului sau ca un instrument de presiune asupra prim-ministrului și a echipei sale, în scopul de a obține din partea acestora sprijin pentru obiective proprii sau recunoaștere ca inițiator al unor decizii de natură executivă. Nu este permisă nici încercarea Președintelui de a interzice Guvernului inițierea unor politici publice în diferite domenii. 17

Recurgerea abuzivă la această modalitate de conlucrare între Președinte și Guvern, riscă, însă, să banalizeze chiar instituția consultării. Nimic nu împiedică pe Președinte să-l consulte numai pe prim-ministru sau pe unii miniștri. În acest caz, însă, efectele politice și constituționale ale actului de consultare nu mai sunt cele pe care le-ar genera o consultare a Guvernului ca atare. Faptul că Președintele României îi poate consulta pe miniștrii nu trebuie interpretat în sensul că aceștia s-ar situa în raporturi de subordonare ierarhică față de șeful statului. Raporturile acestuia cu membrii Guvernului în întâlniri separate, potrivit art. 86 din Constituție, reflectă cerința colaborării și loialității instituționale între autoritățile respective. Ministrul care este consultat de Președintele României nu răspunde în fața Președintelui, ci a prim-ministrului și a Parlamentului. 18

În materie de politică externă, apărare națională, asigurare a ordinii publice, Președintele poate prefera consultării, participarea sa directă la ședințele Guvernului în care se dezbat astfel de probleme, în condițiile art. 87 alin. (1) din Constituție. 19

Principiul cooperării instituționale între autoritățile de guvernare și al loialității acestora față de dispozițiile Legii fundamentale, obligă pe Președintele României și pe prim-ministru și Guvernul în ansamblul său să coopereze într-un efort comun pentru aplicarea obiectivelor politice pentru care au primit un mandat de încredere din partea corpului electoral. 20

§4. Condițiile constituționale pentru a se recurge la consultarea Guvernului

Pornind de la structurarea instituțională și funcțională dual a puterii executive, Adunarea Constituantă a avut în vedere forjarea unei proceduri de consultare a Guvernului 21

[1] A se vedea *F. Vasilescu*, comentariul art. 86 din Constituție, în Colectiv, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 198.

[2] A se vedea Avizul consultativ al Curții Constituționale nr. 1/2007 (M.Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007).

de către Preşedinte, la care acesta să poată recurge numai în circumstanţele definite de Constituţie. Potrivit art. 86 din Legea fundamentală, consultarea este posibilă numai cu privire la probleme urgente, urgenţa fiind motivată de Preşedinte şi acceptată ca atare de prim-ministru şi ceilalţi membri ai Guvernului, fără ca aceştia să aibă o mare libertate de a contesta caracterul urgent al problemei care face obiectul consultării. Este riscul Preşedintelui de a nu putea susţine în mod real urgenţa consultării, dar nu neapărat în raporturile sale cu Guvernul, ci, mai ales, cu mijloacele de presă, precum şi cu alte componente ale societăţii civile şi, îndeosebi cu analiştii politici, interesaţi să cunoască nu numai motivaţia consultării, ci şi rezultatele acesteia. Prin urmare, urgenţa este prima condiţie constituţională a unei consultări rodnice şi legale, iar aprecierea acesteia este la latitudinea Preşedintelui României.

22 A doua condiţie constituţională este importanţa deosebită a problemei sau problemelor pe care Preşedintele României le transmite spre consultare membrilor Guvernului. Şi în privinţa aprecierii acesteia, Preşedintele este liber să dispună.

23 Constituţia nu oferă un răspuns dacă la consultări pot participa şi alte persoane, îndeplinind funcţii de demnitate publică în sfera administraţiei publice centrale sau locale, ori consilieri prezidenţiali şi chiar specialişti cu expertiză recunoscută în problemele care fac obiectul consultării. Considerăm că rămâne la aprecierea Preşedintelui României să invite la consultarea iniţiată în cadrul Guvernului şi alte persoane. În funcţie de natura problemelor ce urmează a fi examinate în cadrul consultării, la acestea pot participa, după caz, şi organisme de specialitate din subordinea Guvernului sau a unor ministere. Nimic nu împiedică ca unele probleme urgente şi de importanţă deosebită să facă obiectul unor dezbateri şi decizii în cadrul Consiliului Suprem de Apărare a Ţării.

Art. 87. Participarea la şedinţele Guvernului

(1) Preşedintele României poate lua parte la şedinţele Guvernului în care se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării, asigurarea ordinii publice şi, la cererea prim-ministrului, în alte situaţii.

(2) Preşedintele României prezidează şedinţele Guvernului la care participă.

Lucrări de referinţă: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 138-141; *Colectiv*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 199-200; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituţia României revizuită. Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 146; *Ş. Deaconu*, Comentariul art. 87 din Constituţie, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 813-818; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 739; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 237-238; 254-255; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul şi Preşedintele României. Comentarii constituţionale, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 352-385; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 311-313; *V. Vedinaş*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2007, p. 291-294.

Studii de specialitate: *A. Şerban*, Puterile Preşedintelui Republicii în cadrul executivului, în Revista de Drept Public nr. 4/2008.

Corelaţii legislative: Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001).

Comentariu

Sumar

§1. Cadrul constituțional de participare a Președintelui României la Ședințele Guvernului.....917
§2. Semnificațiile prezidării ședințelor Guvernului de către Președintele României.....919

§1. Cadrul constituțional de participare a Președintelui României la ședințele Guvernului

Am susținut în cadrul altor comentarii că deși Adunarea Constituantă a optat în 1991 pentru regimul politic semiprezidențial, nu există un model instituțional standard al acestuia, care să poată fi transpus cu ușurință în orice țară, interesată să-l experimenteze sau să-l aplice. Legiuitorii constituanți s-au inspirat din amenajarea instituțiilor politice ale Franței, forjate de Constituția din 1958, dar au preluat și unele instituții, mecanisme și proceduri de guvernare și din alte state care își structuraseră anterior raporturile între cele trei puteri, fie potrivit modelului republicilor semiprezidențiale, fie regimurilor parlamentare. A rezultat un hibrid instituțional, la care s-au adaptat mai mult sau mai puțin eficient, partidele politice cu reprezentare în forul legislativ și în organismele locale ale administrației publice locale, precum și clasa politică, și nu în ultimul rând, segmentele specializate ca formatori de opinie publică ale societății civile. După 25 de ani de la intrarea în vigoare a actualei Constituții, trecută printr-o revizuire reușită în 2003 și prin două tentative similare eșuate, există, pe de-o parte, un model românesc de republică semiprezidențială, aplicabil exclusiv realităților politice naționale și mentalului colectiv intern, identificabil și evidențiat instituțional în dispozițiile constituționale în care a fost obiectivat de Adunarea Constituantă în 1991 și nesemnificativ nuanțat cu prilejul revizuirii constituționale din 2003, iar pe de altă parte, în viața reală se înregistrează încercări din partea actorilor politici influenți, de personalizare partinică a regulilor semiprezidențiale. 1

Atragem, de aceea, atenția asupra unei discrepanțe între tipul (românesc) de semiprezidențialism instituționalizat la nivelul Legii fundamentale și formele concrete de transpunere a acestuia în practică, nu întotdeauna având acoperire constituțională. Analiștii au observat această discrepanță, îndeosebi, pe durata celor două mandate prezidențiale exercitate de către domnul Traian Băsescu, când regimul politic a căpătat un evident contur prezidențialist, în pofida formelor sale semiprezidențiale, constituționalizate în Legea fundamentală. 2

Am ținut să facem această scurtă introducere în comentariul art. 87, întrucât textul acestui articol, ca și cel cuprins în art. 86 din Constituție, reflectă anumite raporturi instituționale între Președintele României și Guvern, din perspectiva regimului politic semiprezidențial transpus de Adunarea Constituantă în norme de rang constituțional. Cele două dispoziții constituționale au vocația de a nuanța și întări substanța sau componenta prezidențială a regimului politic consacrat în Legea fundamentală. Depinde cum sunt aplicate și cu ce rezultate în plan decizional. În ambele texte la care ne referim, nu identificăm atribuții certe ale Președintelui României, ci posibilități la care acesta are libertatea de a recurge, în scopul de a exercita anumite prerogative recunoscute sau impuse acestuia de către Constituție. Și art. 87 și art. 86 reglementează „posibilități" conferite Președintelui României și nu atribuții propriu-zise. 3

4 Noțiunea de atribuție în dreptul public are semnificația unei obligații certe în sarcina titularului unei anumite funcții publice și a cărei nerespectare atrage consecințe juridice. Potrivit art. 87 și a art. 86 din Constituție, Președintele României „poate consulta Guvernul" și, respectiv, „poate lua parte la ședințele Guvernului". Termenul de atribuție exclude din start particula „poate", conjugată în mod real cu verbul „a vrea" și în alte circumstanțe, cu verbul „a putea".

5 Consultarea Guvernului de către Președintele României și participarea sa la ședințele acestuia, conferă șefului statului o poziție care îi întărește rolul în procesul de dezbatere și decizie guvernamentală în domenii de primă importanță pentru conducerea țării. Inițiativa participării la ședințele Guvernului o poate avea Președintele republicii, sau chiar prim-ministrul. Este de observat, din textul pe care îl comentăm, că în situațiile în care cel care are inițiativa participării este prim-ministrul, agenda ședinței Guvernului poate cuprinde orice probleme pe care Guvernul s-a angajat să le dezbată și să le soluționeze prin decizii proprii. Oricând, prim-ministrul îl poate invita pe Președintele Republicii să participe la o ședință a Guvernului. Președintele este liber să nu dea curs invitației adresate de prim-ministru.

6 Termenul de o ședință a Guvernului îl preluam din Legea nr. 90/2001, precum și din alte acte normative care reglementează procedural desfășurarea ședințelor respective.

7 Constituția stabilește cadrul formal al participării: atunci când pe agenda Guvernului se află „probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării și asigurarea ordinii publice". Nu găsim în Constituție niciun indiciu pentru a defini termenul de interes național. De aceea, vom utiliza înțelesul cel mai general al acestei noțiuni, raportat la politica externă a României, la apărarea (militară) țării și asigurarea ordinii publice la nivel național. Este știut că Președintele României are atribuții în domeniul politicii externe, al apărării și al asigurării ordinii publice.

8 Președintele României este liber să aprecieze necesitatea prezenței sale la ședințele Guvernului în care se dezbat și se iau decizii în aceste domenii. Prim-ministrul nu are dreptul să refuze Președintelui participarea la astfel de ședințe. Problema care poate fi discutată, este aceea de a ști dacă participarea Președintelui la ședințele Guvernului este necesară doar atunci când problemele dezbătute privesc nemijlocit atribuțiile sale constituționale, sau și în situațiile în care dezbaterea are un caracter general. În legătură cu această problemă, considerăm că președintele poate invoca în mod liber interesul său pentru dezbaterea oricărei probleme, cu respectarea condiției ca problema respectivă să privească în mod evident interesul național. În mod firesc, Președintele își va asuma o răspundere politică și moral-civică pentru deciziile luate de Guvern în ședințele la care acesta a participat. Am spus că răspunderea sa are caracter politic și moral. În fond, Guvernul este acela care va răspunde, deopotrivă politic și juridic, pentru deciziile sale.

9 Tratăm cu rezervă opinia susținută în literatura de specialitate potrivit căreia în cazul în care Președintele ar dori să participe destul de des la ședințele Guvernului, ar putea face acest lucru fără a putea fi alterate raporturile constituționale între cele două instituții, având în vedere că Președintele nu poate impune în Guvern o anumită decizie[1]. Opinia citată este ea însăși contradictorie. Dacă Președintele nu poate să impună o anumită decizie în Guvern pe marginea problemei dezbătute, de ce ar mai fi interesat să participe „destul

[1] A se vedea *Ș. Deaconu*, op. cit., p. 815.

de des" la astfel de şedinţe. Dimpotrivă, apreciem că opiniile exprimate de Preşedinte în legătură cu problemele dezbătute în şedinţa Guvernului, nu pot fi neglijate. Să nu uităm că Preşedintele are dreptul să supună dezbaterii şi deciziei Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, aceleaşi probleme care ar face obiectul unei examinări în şedinţa Guvernului. Pe de altă parte, considerăm că participarea Preşedintelui „destul de des" la şedinţele Guvernului sunt de natură să altereze grav substanţa regimului politic semiprezidenţial, imprimându-i o ilegitimă caracteristică prezidenţială. În propunerea de suspendare a Preşedintelui României, adoptată de forul legislativ în 2007, s-a reproşat domnului Traian Băsescu că a participat de multe ori neinvitat la şedinţe de Guvern care nu aveau pe agendă tematica prevăzută de art. 87 alin. (1) din Constituţie, „speculând uneori chiar lipsa premierului din ţară".

Referitor la această imputare, Curtea Constituţională a reţinut în Avizul său nr. 1/2007 10
că participarea Preşedintelui României la şedinţele Guvernului constituie, între altele, un mod de consultare a Guvernului, ca şi un mijloc de a veghea la buna funcţionare a acestei autorităţi publice, prerogative ale şefului statului prevăzute de art. 80 alin. (2) şi art. 86 din Constituţie. În exercitarea acestor prerogative, Preşedintele are libertatea să participe la orice şedinţă a Guvernului. Analiza cuprinsului art. 87 alin. (1) din Constituţie nu relevă vreo interdicţie în privinţa participării Preşedintelui României la şedinţele Guvernului, ci opţiunea acestuia de a participa, fie la şedinţele în care se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării sau asigurarea ordinii publice, fie în alte situaţii, la cererea prim-ministrului. În ceea ce ne priveşte, apreciem că aceste considerente expuse de Curtea Constituţională în Avizul său echivalează cu rescrierea Constituţiei într-o cheie lipsită de temei constituţional.

§2. Semnificaţiile prezidării şedinţelor Guvernului de către Preşedintele României

Prezidarea de către Preşedintele României a lucrărilor şedinţelor Guvernului la care 11
participă, din proprie iniţiativă sau la cererea prim-ministrului, nu are semnificaţii politice sau juridice. Preşedintele nu participă efectiv la adoptarea prin consens a vreunei decizii în problemele care au fost dezbătute. Preşedintele nu are nici dreptul de a propune sau sugera Guvernului probleme suplimentare la cele deja dezbătute. Preşedinte are statut de invitat. În această calitate poate să-şi expună opiniile sau să susţină puncte de vedere, dar nu are dreptul de a lua parte la adoptarea deciziilor.

Art. 88. Mesaje

Preşedintele României adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii.

Lucrări de referinţă: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 139-142; *Colectiv*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 200-201; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituţia României revizuită. Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 146; *Ş. Deaconu*, Comentariul art. 88 din Constituţie, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 819-825; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 243-248; *C. Ionescu*,

Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 839-840; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 444-458; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 298-301; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 284-285.

Comentariu

Sumar

§1. Colaborarea Președintelui României cu Parlamentul – cerință esențială a principiului separației puterilor 920
§2. Conținutul mesajelor transmise Parlamentului 925
§3. Concepția Adunării Constituante privind mesajele adresate de Președintele României, Parlamentului 926
§4. Jurisprudența Curții Constituționale privind mesajele prezentate de Președintele României Parlamentului, potrivit art. 88 din Constituție 927

§1. Colaborarea Președintelui României cu Parlamentul – cerință esențială a principiului separației puterilor

1 Intuită ca remediu împotriva tiraniei și a despotismului impuse de guvernarea absolutistă, separația puterilor nu își va atinge niciodată scopul dacă puterile astfel separate nu ar colabora unele cu altele. O separație totală a puterilor nu este practic posibilă și nici nu ar fi productivă. În fond, ceea ce contează în exercitarea puterii este sistemul de frâne, de contraputeri de care fiecare autoritate publică beneficiază pentru a le folosi împotriva abuzului sau excesului de putere ale altor autorități. Dar pentru a pune în practică acest sistem de contraputeri, autoritățile publice învestite cu atribuții de guvernare trebuie să colaboreze între ele. Montesquieu a intuit că separația puterilor aplicată în mod absolut și absurd, ar bloca, practic, procesul de guvernare. Dacă cele trei puteri nu ar coopera și s-ar înfrâna neproductiv și ineficient una pe alta, doar de dragul înfrânării, ar ajunge la „un punct mort, adică la inacțiune"[1]. Remediul unui asemenea impas este colaborarea și echilibrarea reciprocă a puterilor. Așa cum spunea Montesquieu, datorită mersului necesar al lucrurilor, ele sunt silite să funcționeze, vor fi nevoite să funcționeze de comun acord.

2 Colaborarea puterilor nu răspunde, însă, numai stabilirii, pe această cale, a unor instrumente de înfrânare a excesului reciproc de putere. Mai ales în condițiile statului modern, întemeiat nu numai pe principiul separației puterilor, ci și pe celelalte principii și reguli fundamentale ale democrației constituționale, care exclud din start apariția tiraniei, colaborarea între autoritățile de guvernare permite funcționarea optimă a întregului aparat statal la nivel central și local, susținerea mai largă a intereselor politice exprimate de diferite instituții și, în primul rând de Parlament și Guvern.

3 Printre modalitățile de colaborare între Parlament și Președintele României este și procedura transmiterii de către acesta a unor mesaje Parlamentului[2]. Desigur, mesajul nu este singurul instrument de colaborare între cele două autorități publice, Constituția prevăzând și alte proceduri, cum ar fi, de pildă, supunerea Parlamentului spre ratificare a tratatelor

[1] *Montesquieu*, Despre spiritul legilor, vol. I, Ed. Științifică, București, 1964, p. 204.
[2] Președintele interimar nu are dreptul să exercite atribuția prevăzută la art. 88 din Constituție.

internaționale semnate de Președintele României în condițiile art. 91 alin. (1)[1]. Tezele proiectului de Constituție au prevăzut printre atribuțiile Președintelui României că acesta „prezintă anual Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale națiunii".

Originea mesajelor transmise de șeful statului – monarh sau președinte – este foarte veche, cel puțin în privința formelor de guvernământ monarhice. Constituția S.U.A. a instituționalizat această formă de comunicare între președinte și Congres, model care a fost preluat și de alte constituții republicane. În fond, procedura mesajelor și, după caz, răspunsul dat de forul legislativ la acestea, reprezintă dovada existenței și funcționalității principiului separației puterilor în stat. Răspunsul la întrebarea de ce Președintele României transmite Parlamentului mesaje, și nu Guvernul, este simplu: Guvernul are la dispoziție în permanență canale de comunicație cu cele două Camere legislative. În plus, Guvernul poate să prezinte oricând Camerei Deputaților sau Senatului rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului, care se dezbat cu prioritate. Se poate observa că există o diferență de esență între mesajele Președintelui României adresate Parlamentului și rapoartele sau declarațiile Guvernului prezentate fie Camerei Deputaților, fie Senatului. Dacă mesajele adresate de președintele republicii au ca obiect „principalele probleme politice ale națiunii", Guvernul prezintă rapoarte și declarații exclusiv cu privire la politica acestuia. 4

O problemă care ar trebui comentată este cea a calității în virtutea căreia Președintele României adresează Parlamentului mesaje, din Constituție nerezultând că șeful statului ar avea funcții sau atribuții propriu-zise de guvernare. Dacă din dispozițiile constituționale rezultă cu limpezime calitatea pe care o are Președintele României când recurge la această procedură, vom înțelege mai bine și conținutul mesajului. Președintele României este, potrivit art. 80 din Constituție: 5

a) reprezentantul statului român;

b) garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării;

c) instituția care veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice;

d) titularul exclusiv al funcției de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate.

Dacă analizăm cele patru mari roluri sau misiuni constituționale ale Președintelui Republicii, vom constata că fiecare îl îndrituiește pe acesta să adreseze mesaje Parlamentului[2]. Vom observa din conținutul art. 88 din Constituție că mesajele președintelui republicii privesc probleme politice principale ale națiunii, dar șeful statului nu are, așa cum am mai arătat, atribuții care ar privi direct și nemijlocit națiunea. Spre deosebire de Președintele României, Parlamentul și Guvernul au atribuții directe legate de națiune și se prezumă că cele două autorități publice cunosc foarte bine „principalele probleme politice ale națiunii", și au și soluții pentru rezolvarea promptă și eficientă a acestora. Este acesta un motiv care ar diminua importanța, eficiența, și, în fond, utilitatea mesajelor adresate de Președintele României Parlamentului? 6

---

[1] Alte proceduri constituționale prin care se concretizează colaborarea Președintelui României cu Parlamentul sunt prevăzute, între altele, la art. 63 alin. (3), art. 65 alin. (2) lit. a) și h), art. 66 alin. (2), art. 77, art. 89, art. 90, art. 92 alin. (2) și (3), art. 93 alin. (1) din Constituție.

[2] În virtutea rolului de garant al independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării, președintele transmite Parlamentului mesaje, dar de altă natură, prevăzute în art. 92 alin. (3) din Constituție.

7 În ceea ce ne priveşte, considerăm că Preşedintele României este pe deplin îndreptăţit să se refere prin aceste instrumente procedurale, la astfel de probleme, deoarece, în primul rând el reprezintă statul român, iar statul este obligat să vegheze la Binele Comun al cetăţenilor săi. În plus, Preşedintele României, fiind imparţial şi echidistant faţă de toate celelalte autorităţi publice implicate în guvernarea naţiunii, inclusiv, sau, mai ales, faţă de partidele politice, este şi un observator lucid, raţional şi experimentat al practicii funcţionării regimului politic, al respectării Constituţiei şi al bunei funcţionări a autorităţilor publice. Ca mediator între stat şi societate, Preşedintele României este întâiul dator să atragă atenţia autorităţilor publice competente asupra unor tensiuni sociale sau aspecte ce ar trebui legiferate sau remediate de Guvern şi de organele administraţiei publice.

8 Iată prin urmare, că Preşedintele republicii are şi legitimitatea instituţională de a adresa mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii, şi poziţia din care este obligat constituţional să cunoască şi să susţină prin funcţia sa înaltă nu numai problemele politice ale naţiunii, dar şi nevoile ei cele mai fireşti. În aceeaşi calitate, cu aceeaşi îndreptăţită legitimitate şi justificare, Preşedintele României are dreptul de a atenţiona şi Guvernul asupra unor astfel de probleme sau a diferitelor aspecte ce ar ţine de o astfel de tematică. Ne referim, în acest sens, la cadrul constituţional (art. 86 şi art. 87 din Legea fundamentală), în care preşedintele republicii poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente şi de importanţă deosebită, precum şi la posibilitatea Preşedintelui de a lua parte la şedinţele Guvernului în care se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării şi asigurarea ordinii publice.

9 După cum se poate observa, art. 88, 86 şi 87 din Constituţie îi stabilesc Preşedintelui României canale oficiale de comunicare instituţională, prin care acesta îşi poate exercita rolul său de reprezentant al statului, precum şi celelalte funcţii prevăzute în art. 80 din Constituţie. În felul acesta, Preşedintele României dă substanţă reală, în acţiuni concrete ce vizează guvernarea ţării de către Parlament şi Guvern, legitimităţii sale populare. Nicio altă autoritate publică nu ar avea dreptul să aducă la cunoştinţa Parlamentului şi a Guvernului astfel de probleme.

10 Nu se poate susţine ideea că mesajul ar fi doar mijlocul prin care Preşedintele României comunică Parlamentului opiniile sale cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii. Nu poate fi vorba doar de o simplă comunicare şi nici de opinii. În realitate, este vorba de concluziile trase de preşedintele republicii în urma unei analize profunde, ştiinţifice privind probleme politice principale. Revizuirea Constituţiei poate fi tema unui astfel de mesaj. La fel, pot constitui obiectul unui mesaj probleme privind starea de sănătate a populaţiei, abandonul şcolar, situaţia patrimoniului naţional, stimularea promovării valorilor culturii naţionale, educaţia tineretului, starea demografică a populaţiei României, promovarea imaginii României în străinătate de către membrii Parlamentului, etc.

11 Mesajul la care face referire art. 88 din Constituţie este un act politic prin care şeful statului comunică Parlamentului opiniile sale privind principalele probleme politice ale naţiunii. Deşi Constituţia circumscrie conţinutul acestor mesaje la probleme politice, credem că Preşedintele se poate referi şi la probleme de natură economică, socială ş.a.[1] Constituantul a omis, însă, să precizeze periodicitatea adresării mesajelor. Din exprimarea

[1] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 839.

Legiuitorului constituant, rezultă caracterul imperativ al atribuției șefului statului de a adresa mesaje Parlamentului, ceea ce ar fi impus stabilirea unei periodicități a îndeplinirii acestei atribuții prezidențiale.

Canalul de comunicare a Președintelui României cu Parlamentul deschis prin intermediul mesajului – reglementat în art. 88 din Constituție –, se continuă, de data aceasta ca o obligație constituțională a adresantului – forul legislativ – cu dispozițiile art. 65 alin. (2) lit. a), potrivit cărora Camerele se reunesc pentru primirea mesajului. În felul acesta procedura adresării mesajului se încheie cu primirea acestuia. Parlamentul este obligat să primească mesajul. Spre deosebire de alte solicitări, sesizări, cereri adresate Parlamentului de către Președintele României, care se primesc de președinții celor două Camere legislative și se înregistrează la cabinetele acestora și la secretariatele generale ale Camerelor legislative, urmând să-și urmeze cursul procedural în birourile permanente, comisii parlamentare și apoi în plen, mesajul antrenează de la început obligația președinților celor două Camere legislative de convocare neîntârziată a acestora în ședință comună pentru a primi mesajul. Acesta poate fi prezentat, la data stabilită de birourile permanente, sau la data solicitată chiar de președintele republicii în adresa de însoțire a mesajului, direct de acesta, sau de un reprezentant al său. Mesajul poate fi transmis și în scris[1]. 12

Președintele României nu are un program politic pe care să-l urmărească. Misiunea sa este clar stabilită în art. 80 din Constituție. El poate urmări și analiza modul de înfăptuire de către Guvern a programului său de guvernare, dar nu are dreptul să intervină în derularea acestuia, să-l cenzureze sau să recomande căi și mijloace de realizare a misiunii Guvernului sau a ministerelor. Tot astfel, președintele republicii se limitează, în ceea ce privește producția legislativă a Parlamentului, să sesizeze Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea unor legi ce-i sunt transmise spre promulgare, sau să ceară Parlamentului să reexamineze o lege pe motive de oportunitate ori, de pildă, pentru lacune de reglementare. Conținutul art. 88 din Constituție este destul de vag și, de fapt, îngustează foarte mult tematica mesajelor, de vreme ce textul constituțional se referă la „principalele probleme politice ale națiunii". Textul îl obligă pe Președinte să fie selectiv și foarte precis. Astfel, dintre problemele politice ale națiunii, trebuie să se oprească doar la acelea care sunt principale. Textul constituțional îl obligă pe președintele republicii la această selecție analitică și își va asuma riscul ca parlamentarii, membrii Guvernului, societatea civilă, cetățenii să aibă o evaluare diferită de cea a Președintelui României. 13

Ideea de la care a pornit art. 88 din Constituție este preluată din art. 18 alin. (1) din Constituția Franței din 1958, potrivit căruia „Președintele Republicii comunică cu cele două Adunări ale Parlamentului prin mesaje care sunt citite și care nu se dezbat". 14

Dacă comparăm cele două texte constituționale, observăm cu ușurință concepția diferită a celor două Adunări Constituante. În timp ce Constituția Franței așează centrul de greutate pe ideea de comunicare a Președintelui republicii cu oricare dintre Adunările Parlamentului, mesajul (de regulă citit) fiind instrumentul de comunicare, Constituția României așează centrul de greutate pe mesaje, dar le limitează selectiv conținutul la „principalele probleme politice ale națiunii". În plus, Adunarea Constituantă a pus Parlamentul într-o poziție 15

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2001, p. 300.

delicată, „de retragere" în fața Președintelui României, deoarece, potrivit art. 65 alin. (2) lit. a) este obligat să se reunească, chiar dacă nu se află în sesiune[1]).

16 Și alte constituții reglementează dreptul președintelui de republică de a prezenta Parlamentului mesaje. Constituția Italiei prevede în art. 87 alin. (2) că Președintele Republicii trimite mesaje Camerelor. În Constituția Irlandei din 1937 se prevede că „Președintele poate, după consultarea Consiliului de Stat să comunice cu Adunările Parlamentului printr-un mesaj sau discurs orice chestiune de interes național sau public. După consultarea Consiliului de Stat, Președintele poate să adreseze oricând un mesaj națiunii, pe orice problemă de importanță națională sau publică. Fiecare mesaj sau discurs, astfel comunicat, trebuie să fie, oricum, aprobat de Guvern" [art. 13 alin. (7) pct. 1]. Constituția Portugaliei prevede în art. 133 lit. d) că președintele adresează mesaje Adunării pentru Republică (Parlamentul) și Adunărilor legislative din regiunile autonome. Art. II, Secțiunea a 3-a, parag. 1 din Constituția Statelor Unite ale Americii prevede că din când în când Președintele va informa Congresul asupra stării națiunii și îi va recomanda, spre considerare, măsurile pe care el le apreciază necesare și oportune. Constituția Turciei prevede în art. 104 alin. (2) lit. a) că Președintele rostește, dacă consideră necesar, un discurs inaugural în fața Marii Adunări Naționale a Turciei în prima zi a anului legislativ. Constituția Poloniei prevede în art. 140 că Președintele Republicii poate transmite un mesaj Seimului, Senatului sau celor două Camere întrunite în Adunare Națională, mesajele care nu se dezbat.

17 După cum se poate observa, instituția mesajului prezidențial transmis Parlamentului este răspândită, dar textele constituționale privind conținutul sunt lapidare.

18 Prin art. 88 din Constituție, Adunarea Constituantă i-a pus la dispoziție Președintelui României un instrument prin care acesta atrage atenția Parlamentului asupra principalelor probleme ale națiunii, pe care forul legislativ fie că le-a ignorat, fie că le-a reglementat în mod necorespunzător, și care astfel ar afecta interesele națiunii. Dacă textul constituțional poate fi interpretat în aceste coordonate – și este posibil să fie interpretat astfel – atunci se impune dezbaterea de urgență a acestuia, chiar dacă Constituția nu prevede această procedură în art. 88. Dar o prevede în art. 65 alin. (2) lit. a), de vreme ce obligă Camera să se reunească pentru „primirea mesajului Președintelui României". Este indubitabil că dacă Președintele republicii a recurs la adresarea unui mesaj Parlamentului, a fost motivat și de urgența rezolvării „principalelor probleme politice ale națiunii". În aceste circumstanțe, Parlamentul nu ar putea să renunțe la dezbaterea mesajului și nici la amânarea dezbaterii sale. Un astfel de comportament parlamentar al forului legislativ ar constitui un afront grav la adresa Președintelui României. În opinia noastră, mesajul adresat de președintele republicii trebuie dezbătut de urgență, iar dezbaterea trebuie finalizată printr-o hotărâre care va cuprinde concluziile care s-au desprins din dezbatere și măsurile preconizate.

19 Nu împărtășim concluzia Curții Constituționale că Parlamentul are doar obligația de a „primi" mesajul, urmând să hotărască ulterior destinația lui: arhivarea sau dezbaterea. Credem că voința Legiuitorului Constituant a fost ca Parlamentul să dezbată fără întârziere mesajul Președintelui României. Dacă analizăm motivele pentru care cele două Camere legislative se reunesc în ședință comună, observăm cu ușurință că este vorba doar de probleme care obligă Parlamentul să delibereze, adică să adopte decizii. Mai mult chiar,

[1]) Dacă mesajul este adresat în timpul vacanței parlamentare, Parlamentul urmează să se întrunească obligatoriu, asemănător cu obligația impusă în art. 115 alin. (5) din Constituție.

primirea mesajului Președintelui României este primul motiv [art. 65 alin. (2) lit. a)] pentru care Camerele legislative se reunesc în ședință comună. Nu poate fi vorba aici de o complezență protocolară față de Președintele României, ci de „obligația" de a desfășura lucrări parlamentare.

Față de cele arătate, se poate concluziona că Președintele adresând un mesaj Parlamen- 20
tului nu se amestecă în atribuțiile sale și nu se poziționează deasupra acestuia. Obligația de primire a mesajului este de ordine publică, fiind expres prevăzută în Constituție. Legea fundamentală nu obligă Parlamentul să dezbată și să răspundă la mesaj. Acesta este doar un instrument formal de comunicare oficială și publică asupra principalelor probleme politice ale națiunii între Președintele României și Parlament.

§2. Conținutul mesajelor transmise Parlamentului

Art. 88 din Constituție se referă la probleme politice. Acestea ar face obiectul 21
mesajului. Precizăm, însă, că Legea fundamentală se referă și la o specie particulară de mesaj, care are un conținut bine determinat. Este vorba de art. 92 alin. (3) din Constituție care dă dreptul Președintelui României să ia operativ măsuri pentru respingerea agresiunii în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, pe care le aduce apoi neîntârziat la cunoștința Parlamentului printr-un mesaj. Mesajele la care face referire art. 92 alin. (3) din Constituție nu sunt „adresate" Parlamentului, ci aduse „neîntârziat la cunoștința Parlamentului" ca o obligație constituțională, fermă, pentru a fi dezbătute. Evident, acesta va cuprinde informații militare și politice referitoare la gravitatea agresiunii, autorul acesteia etc. și va preciza urgența luării măsurilor impuse de situația dată. Se înțelege că mesajul va fi dezbătut, iar Parlamentul va lua o anumită hotărâre. Mesajul se adresează Parlamentului, și nu națiunii, prin intermediul acestuia.

Prin mesajul prevăzut în art. 88 din Constituție, Președintele nu atrage atenția națiunii 22
asupra unor probleme de interes pe care instituțiile statului trebuie să le rezolve, sau care îi privesc în mod nemijlocit pe cetățeni, ci exclusiv Parlamentului[1)].

Revenind la conținutul mesajului prevăzut în art. 88 din Constituție, trebuie precizate 23
două aspecte:

a) „problemele politice ale națiunii" care ar urma să facă obiectul mesajului trebuie 24
să aibă relevanță pentru funcțiile Președintelui României prevăzute în art. 80 din Constituție. Se observă că vocabularul folosit de Adunarea Constituantă a fost foarte general. În principiu, Președintele României are latitudinea de a aprecia și caracterul problemelor politice care ar interesa națiunea și caracterul lor „principal". Constituția i-a lăsat președintelui republicii deplina apreciere și dreptul de selectare a problemelor respective, pe riscul și răspunderea sa. Oricum, problemele respective ar trebui să intre în mod obligatoriu în sfera de competență a Președintelui României. Altfel, recurgerea la această procedură nu este numai nejustificată și nelegitimă, ci și neconstituțională, putând să atragă răspunderea acestuia potrivit art. 95 din Constituție. Acesta este riscul la care se expune Președintele României dacă decide să recurgă la această procedură constituțională în mod nejustificat sau, chiar, neoportun. Sigur că este posibil ca prin

[1)] Pentru o opinie contrară, a se vedea *Șt. Deaconu*, Comentariul art. 88 din Constituție în lucrarea *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 820.

adresarea unui mesaj, Președintele României să urmărească un plus de personalizare a propriei puteri, chiar să-și forțeze rolul constituțional, punând Parlamentul sau Guvernul, ori ambele autorități publice într-o poziție jenantă față de națiune, care oricum este lipsită de capacitatea de evaluare cu adevărat a amplitudinii problemei politice care îi aparține, potrivit exprimării Constituantului în art. 88 din Legea fundamentală, care o interesează, sau care o privește.

25 Adresând Parlamentului un mesaj asupra unor probleme politice ale națiunii care au o amplitudine și o importanță deosebită (principală în opinia Președintelui României), președintelui republicii i se poate asocia manipulativ națiunea, câștigând un imens capital politic, în detrimentul Parlamentului care a dovedit astfel pe o cale indirectă că nu a fost la fel de conștient ca șeful statului, față de anumite probleme politice ale națiunii, rămase fie fără o reglementare legislativă corespunzătoare, sau în afara preocupărilor Parlamentului, deși acesta este reprezentantul suprem al poporului român.

26 Deși art. 88 din Constituție se referă la caracterul politic al problemelor care ar putea face obiectul mesajului adresat Parlamentului, credem că acesta se poate referi și la probleme de natură economică, socială, relații internaționale, educație, asistență socială, etc. Ar fi de dorit ca problemele selectate de Președintele României să nu facă parte din competența constituțională și legală a Guvernului, deoarece pe acestea le poate prezenta direct în virtutea procedurilor prevăzute în art. 86 și 87 din Constituție.

27 b) prin natura lor, problemele politice, precum și de altă natură, pe care Președintele României le aduce la cunoștința Parlamentului, trebuie, în principiu, să se încadreze și în sfera de competență a Parlamentului, așa cum aceasta decurge din dispozițiile constituționale. Desigur, prin mesajul său, Președintele României ar putea solicita, recomanda, propune Parlamentului să analizeze problemele expuse și să adopte, dacă apreciază oportun, măsuri în consecință. Președintele nu are dreptul să oblige Parlamentul, nici măcar să dezbată conținutul mesajelor, sau să-i transmită – dacă ar fi vorba de o dezbatere – soluțiile pe care ar trebui să le adopte forul legislativ. Aceasta pentru că în Constituție sunt reglementate doar adresarea și primirea mesajului. Adunarea Constituantă a dovedit aici și inteligență politică și pricepere constituțională. A lăsat Parlamentul și Președintele României să-și rezolve singuri, nu raporturi de comunicare – pentru că acestea sunt simple proceduri –, ci problemele care au generat mesajul și mai ales pe acelea la care se referă acesta.

28 În concluzie, mesajul poate să conțină opiniile Președintelui României privind problemele la care se referă mesajul, propuneri, diverse solicitări, observații, critici, constatări, analize etc. Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului prevede în art. 19 alin. (2) că după primirea mesajului, Parlamentul poate hotărî dezbaterea lui.

29 Având în vedere caracterul oficial al procedurii, considerăm că s-ar impune ca după primirea mesajului, Parlamentul să notifice că s-a luat act de mesaj și, după caz, că acesta urmează să fie dezbătut într-o ședință specială a celor două Camere legislative.

§3. Concepția Adunării Constituante privind mesajele adresate de Președintele României, Parlamentului

30 Tezele pentru proiectul de constituție au prevăzut printre atribuțiile Președintelui României, că acesta „prezintă anual Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale națiunii". Textul astfel propus Adunării Constituante nu a suscitat

dezbateri pe fond, legislatorii constituanți fiind preocupați mai mult de alte atribuții ale președintelui republicii privind raporturile sale cu Parlamentul și Guvernul. Proiectul Constituției a prevăzut în art. 87 că „Președintele României adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale națiunii".

În faza de dezbatere a proiectului în plenul Adunării Constituante, s-au propus, totuși, 31
două amendamente, care, însă au fost respinse motivat prin vot. Primul dintre acestea, propunea ca președintele republicii să adreseze Parlamentului mesaje cu privire la starea națiunii[1]. Respingerea amendamentului a fost motivată de Comisia pentru redactarea proiectului de Constituție, că un astfel de mesaj ar viza „o formulă proprie regimului prezidențial"[2]. Al doilea amendament propunea ca Președintele să adreseze Parlamentului sau Guvernului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale națiunii[3]. Autorul amendamentului a argumentat în susținerea propunerii sale că mesajul este un document politic oficial care cuprinde opiniile Președintelui României asupra unor probleme politice principale ale națiunii, iar dacă asemenea opinii privesc politica guvernamentală ar fi firesc să le adreseze Guvernului, nu Parlamentului[4].

În motivația de respingere a acestui amendament Comisia de redactare a proiectului de 32
constituție a arătat că „mesajul este mijlocul prin care Președintele – ca principal factor al puterii executive – poate comunica, în marile probleme politice ale țării, cu puterea legislativă. El nu dispune de nicio altă cale în acest sens, principiul separației îngăduind posibilitățile de contact cu Parlamentul. Or exercițiul funcției prezidențiale, cel puțin în domeniile majore ale apărării și politicii externe impune cu necesitate astfel de contacte, pentru ca parlamentarii să fie informați despre principalele probleme cu care este confruntată țara. În relația Președinte-Guvern, niciunul dintre aceste considerente de fond nu este aplicabil, date fiind contactele directe existente între cei doi factori, deopotrivă membri ai puterii executive. În plus, motivarea amendamentului lasă să se înțeleagă necesitatea unei disocieri în mesaje: unele pentru Guvern, altele pentru Parlament, ceea ce ar afecta importanța acestora din urmă. De subliniat că, de vreme ce membrii Guvernului își păstrează și calitatea de parlamentari, ei pot lua cunoștință de mesaj în mod direct, în această ultimă calitate. În dreptul comparat mesajul Președintelui către Guvern nu este cunoscut[5]. În final, din textul cuprins în teze referitor la mesaj a fost eliminată precizarea că acesta se adresează anual.

§4. Jurisprudența Curții Constituționale privind mesajele adresate de Președintele României Parlamentului, potrivit art. 88 din Constituție

Curtea Constituțională a fost sesizată în 1994 de președinții celor două Camere 33
legislative pentru verificarea constituționalității art. 7 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului, în raport cu prevederile art. 88 din Constituție[6].

---

[1] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 636.

[2] Ibidem.

[3] Ibidem.

[4] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 636 și 637.

[5] Idem, p. 636 și 637.

[6] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 87 din 30 septembrie 1994 (M.Of. nr. 292 din 14 octombrie 1994).

Textul a cărui constituţionalitate a fost cu acel prilej contestată, prevăzut în alin. (1) al art. 7 din regulament avea următorul conţinut: „Prezentarea şi dezbaterea mesajelor adresate Parlamentului".

34 Având în vedere importanţa Deciziei Curţii Constituţionale nr. 87 din 30 septembrie 1994 prin care s-a constatat neconstituţionalitatea art. 7 alin. (1) din Regulamentul activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, rezumăm în continuare considerentele acesteia:

a) mesajul este mijlocul prin care Preşedintele României comunică Parlamentului opiniile sale cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii;

b) nicio dispoziţie constituţională nu prevede obligaţia supunerii mesajului spre dezbatere Parlamentului;

c) mesajul constituie un act politic exclusiv şi unilateral al Preşedintelui României pe care Camerele, întrunite în şedinţă comună, au numai obligaţia de a-l „primi";

d) Preşedintele României nu poate fi participant la o dezbatere parlamentară, deoarece aceasta ar însemna să-şi angajeze răspunderea politică, ceea ce este contrar poziţiei sale constituţionale, situându-l într-o poziţie similară cu aceea a Guvernului, care răspunde politic în faţa Parlamentului;

e) primirea mesajului de către Camerele reunite constituie o modalitate a colaborării celor două autorităţi alese prin vot direct, constând în aducerea la cunoştinţa parlamentarilor a opiniilor preşedintelui, cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii;

f) după primirea mesajului, aspecte ce alcătuiesc conţinutul său ar putea face obiectul unei dezbateri, dar ca o problemă separată. Nimic nu împiedică Parlamentul, în calitate de organ reprezentativ suprem al poporului român, să dezbată o problemă prevăzută în mesajul pe care l-a primit şi chiar să adopte o măsură pe baza acestei dezbateri;

g) dezbaterea mesajului se face fără participarea Preşedintelui României, nemaiconstituind expresia unei obligaţii constituţionale, ci exercitarea unei prerogative proprii, caracteristice activităţii parlamentare;

h) dezbaterea mesajului ar putea urmări exclusiv exprimarea opiniei parlamentarilor în legătură cu problema aflată în discuţie şi, după caz, adoptarea, în mod corespunzător, a unei sau a unor măsuri;

i) spre deosebire de mesajul prevăzut la art. 88 din Constituţie, mesajul la care face referire art. 92 alin. (3) din Constituţie, privind aducerea la cunoştinţa Parlamentului a măsurilor luate de Preşedintele României pentru respingerea unei agresiuni, trebuie dezbătut imediat ce a fost prezentat Parlamentului.

35 Aşa cum rezultă din decizia Curţii Constituţionale, Preşedintele are libertatea deplină să aprecieze oportunitatea adresării unui mesaj Parlamentului potrivit art. 88 din Constituţie. De aceeaşi oportunitate dispune preşedintele republicii în ceea ce priveşte aprecierea importanţei problemelor politice pe care le selectează pentru a le adresa forului legislativ. Mesajul este un act eminamente politic şi nu stabileşte nicio obligaţie pentru Parlament.

Art. 89. Dizolvarea Parlamentului

(1) După consultarea preşedinţilor celor două Camere şi a liderilor grupurilor parlamentare, Preşedintele României poate să dizolve Parlamentul, dacă acesta nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare şi numai după respingerea a cel puţin două solicitări de învestitură.

(2) În cursul unui an, Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată.

(3) Parlamentul nu poate fi dizolvat în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui României și nici în timpul stării de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 138-141; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 201-204; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 147-148; *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 89 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 826-834; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 736-737; *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire a Constituției comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 154; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 352-385; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 302-304; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 291-294.

Studii de specialitate: *G. Gîrleșteanu*, Mijloace de presiune între puteri în statul român de drept: dreptul de dizolvare a Parlamentului, dreptul de a cere reexaminarea legii, moțiunea simplă și suspendarea Președintelui, în Pandectele Române nr. 12/2011; *A. Șerban*, Dizolvarea Parlamentului în republicile semiprezidențiale, în Curierul Judiciar nr. 7/2009; *G. Vrabie*, Echilibrul puterilor în România. Evoluția raporturilor dintre puterile statului în perioada post-decembristă, în Curierul Judiciar nr. 4/2010.

Comentariu

Sumar

§1. Dizolvarea Parlamentului este o formă de interferență între puterea executivă și puterea legislativă 929
§2. Dizolvarea Parlamentului ca formă democratică de soluționare a unui impas instituțional între forul legislativ și candidatul pentru funcția de prim-ministru desemnat de Președintele României 931
§3. Caracterul motivului ce poate determina dizolvarea Parlamentului 933
§4. Legitimitatea dreptului constituțional al Președintelui României de a dizolva Parlamentul 934
§5. Condiții constituționale pentru dizolvarea Parlamentului 936
§6. Restricții ale exercitării dreptului Președintelui României de a dizolva Parlamentul 936

§1. Dizolvarea Parlamentului este o formă de interferență între puterea executivă și puterea legislativă

Dizolvarea Parlamentului de către Președintele României nu trebuie să inducă ideea 1
eronată că președintele republicii ar sancționa forul legislativ. O asemenea posibilitate este exclusă cel puțin din trei puncte de vedere:

a) Președintele României nu se situează deasupra Parlamentului, care este ales de corpul electoral prin vot universal direct și este, potrivit art. 61 din Constituție organul reprezentativ suprem al poporului român;

b) Parlamentul s-a constituit prin exprimarea voinței suverane a poporului. Ca atare, orice dizolvare a organismului reprezentativ al poporului trebuie să aibă ca temei voința acestuia. O astfel de dizolvare presupune un conflict între Parlament și popor, ceea ce nu este cazul în art. 89 din Constituție. Legea fundamentală nu prevede posibilitatea apariției

unui conflict constituțional între Parlament și popor. Este adevărat că într-un anumit sens, art. 95 alin. (3) din Constituție lasă posibilitatea apariției indirecte a unui dezacord între voința exprimată a Parlamentului pentru suspendarea Președintelui României și refuzul majorității corpului electoral de demitere a acestuia, dar nici în acest caz nu poate fi vorba de un conflict care ar atrage dizolvarea Parlamentului. În termeni constituționali se poate vorbi doar de „revocarea" Parlamentului, în sensul că electoratul nu mai reînnoiește mandatul acelor parlamentari, de activitatea cărora a fost nemulțumit pe parcursul unei legislaturi determinate;

c) din economia art. 89 alin. (1) din Constituție, rezultă cu limpezime că actorii între care se naște motivul dizolvării sunt candidatul desemnat de Președinte pentru funcția de prim-ministru și Parlamentul. În momentul, la care face referire art. 89 alin. (1) din Constituție, Președintele României nu se află într-un raport instituțional direct cu forul legislativ.

2 În dreptul constituțional ideea de sancțiune este legată de principiul supremației Constituției. Potrivit acestui principiu, toate autoritățile publice sunt supuse regimului juridic impus de dispozițiile constituționale, a căror încălcare atrage sancțiuni specifice aplicate prin proceduri prevăzute, de asemenea, în Legea fundamentală. După cum rezultă din cuprinsul art. 89 alin. (1) din Constituție, nici nu se pune problema încălcării de către Parlament a unei prescripții de natură constituțională. Raporturile juridice la care face trimitere textul constituțional menționat se desfășoară între candidatul desemnat de Președintele României să solicite votul de încredere al Parlamentului și liderii grupurilor parlamentare sau, după caz, forul legislativ care a refuzat să acorde votul de învestitură.

3 De fapt, între Parlament și Președintele României nu există un conflict instituțional care ar decurge din art. 89 al Legii fundamentale. Mai curând, este vorba de o soluție constituțională găsită de Adunarea Constituantă în situația în care nu se poate consuma procedura de acordare a votului de încredere pentru formarea unui nou Guvern. În teoria și practica modernă a dreptului constituțional este unanim admis că structurile de guvernare – ne interesează în acest comentariu Parlamentul și președintele republicii – își interferează în permanență acțiunile pentru un dublu motiv: să se verifice una pe alta pentru a se descuraja reciproc, în ipoteza în care una sau alta ar fi tentate să abuzeze de propria putere; să-și armonizeze și coordoneze eforturile pentru a asigura o cât mai unitară și eficientă guvernare reprezentativă, astfel cum poporul a decis, ori a consimțit prin aprobarea Constituției. Modelele de interferență și amplitudinea acestora pot să difere de la o țară la alta, dar esențial este ca puterile să conlucreze în permanență. Teoria care stă la baza interferenței structurilor de guvernare și care, în fond, o și fundamentează, este teoria separației puterilor în stat, potrivit căreia fiecare putere, de fapt, autoritate publică, are o sferă proprie de acțiune ori competență, dar o exercită în colaborare cu o altă autoritate publică.

4 Practica constituțională a demonstrat că o separație absolută între puteri ar echivala cu un blocaj constituțional. Pentru a nu bloca mecanismul constituțional, teoreticienii au impus o interferență între puteri și, chiar, modalități de conlucrare și colaborare între ele. Esențial pentru orice sistem constituțional este ca, permițându-se interacțiunea puterilor, să nu se afecteze substanța principiului separației și echilibrului care își păstrează întrutotul valoarea. În practica constituțională, modalitățile de joncțiune și interferență a prerogativelor parlamentare cu cele ale puterii executive sunt diverse, de la un sistem constituțional la altul, putându-se întâlni variante, mai mult sau mai puțin asemănătoare.

Această mare diversitate a raporturilor între puterea legislativă şi puterea executivă conferă specificitate şi originalitate sistemelor constituţionale existente astăzi în lume. Raporturile reciproce şi interacţiunea existentă între Parlament şi autorităţile de vârf ale puterii executive sunt diferite de la un stat la altul, deosebirea principală între ele fiind generată de caracterul regimului politic: prezidenţial, semiprezidenţial sau parlamentar.

În aceste coordonate teoretice generale, ar trebui interpretat şi aplicat şi textul constitu- 5
ţional cuprins în art. 89 din Legea fundamentală. Doar aparent, ar fi vorba de un conflict, dar în realitate suntem în prezenţa unei soluţii de înlăturare a unei piedici în calea formării Guvernului, alternativă nedorită pentru orice sistem constituţional. Acceptând, chiar şi constituţional, să vorbim de existenţa unui conflict de procedură între autorităţile publice la care face trimitere textul pe care îl comentăm, trebuie precizat că în general în practica constituţională a statelor, problema conflictului între Parlament şi autorităţi ale puterii executive a devenit notorie, fiind în ultimă instanţă soluţionată în Constituţia fiecărui stat.

Astfel de conflicte nu intră, însă, în sfera de aplicare a art. 89 din Constituţie. Chiar 6
art. 146 lit. e) din Constituţie prevede competenţa Curţii Constituţionale de a soluţiona conflictele juridice de natură constituţională între autorităţile publice. Există în jurisprudenţa Curţii Constituţionale o cazuistică relevantă a conflictelor juridice de natură constituţională între Parlament şi Preşedintele României, dar soluţionarea acestora nu a presupus niciun moment dizolvarea Parlamentului de către Preşedinte.

Nu se poate accepta ideea că s-ar naşte un astfel de conflict în cazul refuzului Parlamentului de a acorda votul de încredere pentru formarea Guvernului. Într-o asemenea situaţie, se impune dizolvarea Parlamentului de către şeful statului exclusiv pentru organizarea unor noi alegeri parlamentare, dându-se astfel posibilitatea electoratului să formeze prin alegeri un nou spectru politic din care să rezulte susţinerea unui viitor Guvern. Trebuie precizat că o asemenea măsură este posibilă numai în regimurile parlamentare şi semiprezidenţiale. În statele în care Parlamentul are o organizare bicamerală, dizolvarea poate fi dispusă, fie în privinţa ambelor Camere, fie în privinţa unei singure Camere. De obicei, Camera vizată este camera inferioară.

În conformitate cu art. 89 din Constituţia României, Preşedintele ţării poate să dizolve 7
Parlamentul după consultarea preşedinţilor celor două Camere şi a liderilor grupurilor parlamentare, dacă forul legislativ nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare şi numai după respingerea a cel puţin două solicitări de învestitură. Parlamentul nu poate fi însă dizolvat în ultimele şase luni de mandat al Preşedintelui României, şi nici în timpul stării de asediu sau al stării de urgenţă. Potrivit Constituţiei, în cursul unui an, Parlamentul poate fi dizolvat doar o singură dată.

§2. Dizolvarea Parlamentului ca formă democratică de soluționare a unui impas instituțional între forul legislativ și candidatul pentru funcția de prim-ministru desemnat de Președintele României

Dizolvarea Parlamentului prevăzută în art. 89 alin. (1) din Constituţie intervine într-un 8
moment când au legitimitate deplină numai două instituţii politice: Parlamentul care şi-a început o nouă legislatură şi Preşedintele României care se află în exercitarea unui mandat căpătat anterior. Ambele instituţii au o legitimitate populară identică. Se află, totodată, în

funcție un Guvern care, de fapt, și-a încheiat mandatul și care nu mai are nicio legitimitate, deoarece legitimitatea care i-a fost acordată anterior, a încetat, odată cu încheierea legislaturii Parlamentului care îi acordase votul de încredere. Acest Guvern care și-a exercitat mandatul cu depline puteri până la data validării alegerilor parlamentare, rămâne în funcție și îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern.

9 Și celelalte două autorități publice care teoretic se bucură de deplinătatea puterilor lor constituționale sunt nevoite să lucreze cu motoarele turate la nivel de avarie. Aceasta, deoarece, pe de-o parte, Parlamentul care a căpătat o anumită configurație politică în urma alegerilor nu are încă un program legislativ pe care să-l convertească în legi. Proiectele de legi înscrise pe ordinea de zi a legislaturii anterioare reflectă obiective programatice ale vechiului Guvern. Prin urmare, Parlamentul nu își poate exercita pe deplin funcția sa de unică autoritate legiuitoare. Parlamentul nu poate funcționa normal din punct de vedere al prerogativelor constituționale de control parlamentar, deoarece ar trebui să se raporteze la Guvernul existent care nu mai deține nicio legitimitate și care, de fapt, asigură o gestiune a treburilor publice de subzistență birocratică.

10 Practic, Parlamentul nu are un partener legitim la vârful puterii executive, cât privește asigurarea realizării politicii interne și externe a țării. Aceeași nesiguranță există și la acele autorități ale administrației publice centrale subordonate Guvernului sau care sunt coordonate de acesta. Nici la nivelul administrației publice locale lucrurile nu stau mai bine. Se află în funcție prefecții numiți de Guvernul care urmează să fie înlocuit cu o altă echipă guvernamentală condusă de un nou prim-ministru, care va beneficia de legitimitatea susținerii noii majorități parlamentare. Aceeași situație există în privința autorităților publice desconcentrate.

11 Pe de altă parte, nici Președintele nu are un partener de lucru, neputând să coopereze în mod deplin cu un Guvern care are atribuții limitate. Raporturile Președintelui României cu Guvernul, prevăzute în Constituție nu pot să devină funcționale la capacitatea constituțională voită de Adunarea Constituantă și reflectată în dispozițiile Constituției. Președintele republicii nu are dreptul să se implice în raporturile candidatului pentru funcția de prim-ministru cu Parlamentul pentru a obține sprijinirea acestuia de către majoritatea parlamentară. Raporturile candidatului desemnat de președintele republicii cu grupurile parlamentare sunt eminamente politice. Insuccesul celui desemnat de președintele republicii în încercările sale de a obține votul de încredere înseamnă și eșecul de fapt al Președintelui după runda de consultări prevăzute în art. 103 alin. (1) din Constituție.

12 Primind mandatul depus de cel pe care l-a desemnat candidat pentru funcția de premier și care a eșuat în încercarea de a obține sprijinul unei majorități parlamentare, Președintele României va face o nouă încercare pentru a desemna o persoană care ar putea avea mai multe șanse să convingă Parlamentul că programul său de guvernare și lista membrilor viitorului Cabinet ar merita un vot de încredere din partea forului legislativ. Dacă și a doua candidatură va fi lipsită de succes, iar de la prima încercare de obținere a votului de încredere au trecut mai mult de 60 de zile, Președintele se află în fața următoarei alternative: să procedeze la o nouă desemnare, indiferent care ar fi persoana în cauză sau să recurgă la dizolvarea Parlamentului. Președintele republicii nu are un drept discreționar în această privință. Chiar dacă va recurge la dizolvarea Parlamentului, nu face altceva decât să dea curs unei proceduri constituționale prestabilite. Președintele poate să facă o

nouă desemnare. Constituția i-o îngăduie. Pe de altă parte, nici Președintelui României nu îi este convenient să aibă eșecuri succesive în încercarea de a forma Guvernul.

Art. 103 alin. (1) din Constituție îl situează pe președintele republicii, ca reprezentant 13
al statului și, într-un fel, responsabil pentru buna alcătuire a Guvernului. Președintele se situează pe prima poziție în ceea ce privește asigurarea susținerii parlamentare a noului Cabinet. În fond, președintele republicii a fost cel care s-a consultat cu partidul sau, după caz, cu partidele parlamentare. Practic, în momentul în care Președintele numește prin decret un candidat pentru funcția de premier, a primit deja o asigurare politică din partea celor pe care i-a consultat, că aceștia vor susține opțiunile de guvernare ale viitorului premier. Dacă acesta nu obține totuși votul de încredere, cvasi promis Președintelui de către partenerii săi de consultare, înseamnă că orientarea președintelui de republică față de persoana pe care a propus-o pentru funcția de prim-ministru, a fost greșită. În fața a câtorva eșecuri în ceea ce privește formarea Guvernului, președintele republicii nu va ezita să dizolve Parlamentul. Deja în acest moment este de așteptat că încrederea de care se bucura președintele din partea populației este erodată. Tot erodată va fi și prestanța sa în fața Parlamentului, care nu va mai avea aceeași încredere în capacitatea Președintelui de a desemna persoana cea mai potrivită să primească votul de încredere.

În acest context politic, imposibilitatea formării Guvernului se poate transforma foarte 14
ușor într-o puternică și de durată criză instituțională, posibil interpretată în străinătate ca o lipsă de guvernabilitate.

În literatura de specialitate eșecul repetat al candidatului desemnat de Președintele 15
României de a convinge majoritatea parlamentară să-i accepte programul de guvernare și lista membrilor Guvernului, este caracterizat drept o criză instituțională sau blocaj instituțional. Ambii termeni sunt relevanți și deopotrivă precișii, indiferent de amplitudinea crizei sau, după caz, a blocajului instituțional. Nu se poate vorbi, însă, de apariția, într-o astfel de situație, a unei crize guvernamentale, cel puțin pentru simplul motiv că o criză guvernamentală presupune un Guvern valid, aflat în deplinătatea atribuțiilor și a legitimității sale.

De aceea, dizolvarea Parlamentului rămâne singura soluție. Se vor organiza, de către un 16
Guvern ilegitim noi alegeri parlamentare generale, sperându-se la degajarea unei formațiuni politice majoritare care să susțină pe parcursul legislaturii un Guvern, iar acesta, să-și poată înfăptui programul de guvernare.

§3. Caracterul motivului ce poate determina dizolvarea Parlamentului

Nu se poate susține că imposibilitatea formării Guvernului ar da naștere unui conflict 17
instituțional între Președintele României și Parlament, parte la conflict fiind și candidatul desemnat de președintele republicii pentru funcția de prim-ministru, care de fapt este principalul responsabil pentru o asemenea situație. Eșecul său poate să intervină în intervalul de 10 zile pe care îl are la dispoziție pentru a alcătui un program de guvernare de succes și o listă a membrilor Guvernului care să prezinte încredere pentru o majoritate parlamentară. Mai grav, dar cu efecte similare, eșecul se poate produce în ședința de vot când nu se va întruni majoritatea de voturi din numărul total al deputaților și senatorilor. Eșecurile candidatului desemnat de președintele republicii dau naștere la un impas. Acesta are eminamente un caracter politic: persoana desemnată candidat pentru funcția de

prim-ministru este incapabilă să negocieze politic și să obțină un compromis de această natură cu grupurile parlamentare cu ponderea cea mai mare.

18 Alcătuirea Guvernului este o problemă exclusiv politică. Impasul datorat imposibilității de alcătuire a Cabinetului este tot de natură politică. Acesta este și motivul pentru care timp de 60 de zile de la prima solicitare a votului de învestitură, consultările ce au loc pentru degajarea unei majorități parlamentare se desfășoară strict între persoana desemnată de președintele republicii și liderii grupurilor parlamentare. Deși în tot acest interval de timp scopul final al consultărilor politice este alcătuirea Guvernului, problema reală este alta: desprinderea sau formarea unei majorități parlamentare sigure, stabile și de durată. Dacă se reușește degajarea unei astfel de majorități, la formarea căreia participă inițial și Președintele României în realizarea unei atribuții constituționale [a se vedea art. 103 alin. (1) din Constituție], consultările în vederea acceptării programului de guvernare și a listei membrilor Guvernului pot fi în realitate doar conversații politice amicale.

§4. Legitimitatea dreptului constituțional al Președintelui României de a dizolva Parlamentul

19 Declanșarea de către Președintele României a procedurii de dizolvare a Parlamentului este urmarea exercitării de către acesta a unui drept constituțional prevăzut expres în art. 89 alin. (1) din Legea fundamentală. Am putea spune că președintele republicii nu are altă alternativă.

20 Sigur, după fiecare eșec al persoanei pe care a desemnat-o candidat pentru funcția de prim-ministru, Președintele se implică constituțional pentru a evalua șansele formării unei majorități parlamentare. Implicarea președintelui de republică în consultările la care face trimitere art. 103 alin. (1) din Constituție înseamnă evaluarea posibilității desprinderii unei majorități parlamentare. Orice altă interpretare a rolului Președintelui României în această procedură deformează sensul voinței Adunării Constituante.

21 Legitimitatea dreptului constituțional al Președintelui României de a dizolva Parlamentul în condițiile stabilite în art. 89 din Constituție rezidă în rolul său de a veghea la buna funcționare a autorităților publice. Să ne înțelegem. Președintele României nu este formal responsabil pentru eșecul persoanei pe care a desemnat-o pentru funcția de prim-ministru. Se poate reține o specie de răspundere politică care i-ar reveni în calitate de reprezentant al statului pentru prelungirea duratei de provizorat și de nesiguranță generată de întârzierea formării unui Guvern. Într-adevăr, statul nu poate să accepte ca o structură a sa – Guvernul – să împiedice buna funcționare a celorlalte autorități publice pentru a asigura Binele Comun și interesele legitime ale poporului. O națiune nu poate fi lăsată fără un Guvern care să se bucure de deplinătatea funcțiilor și atribuțiilor sale. De aceea, dizolvarea Parlamentului este pe deplin legitimă și are o finalitate democratică: în ultimă instanță se așteaptă ca poporul, printr-un vot nou, să structureze spectrul politic al societății în două grupări: o majoritate parlamentară și o opoziție și în felul acesta să pună capăt unui blocaj instituțional imposibil de deblocat.

22 Este aici locul să ne referim la un punct de vedere exprimat în literatura de specialitate, potrivit căruia dispoziția art. 80 din Constituție, care statuează că Președintele României veghează la buna funcționare a autorităților publice, este formulată în termeni care nu

reflectă intenţia reală a Adunării Constituante[1]. Opinia exprimată merită a fi analizată cu multă atenţie, deoarece surprinde o discordanţă vizibilă între calitatea şi funcţia Preşedintelui României de a veghea la buna funcţionare a autorităţilor publice şi atribuţiile reduse prevăzute de Constituţie, la care acesta ar putea recurge pentru a-şi realiza funcţia respectivă. Textele constituţionale care prevăd atribuţii ale preşedintelui republicii nu sunt întotdeauna racordate la funcţiile sale enunţate în art. 80 din Constituţie.

Rolul şi funcţiile Preşedintelui prevăzute în art. 80 din Constituţie sunt de natură să-l situeze pe acesta pe o poziţie cu putere de impuls şi decizie în ceea ce priveşte formarea Guvernului. Atribuţiile concrete pe care i le rezervă Constituţia în art. 103 şi art. 85 sunt, însă, reduse ca importanţă decizională. De aceea, persoana care îndeplineşte funcţia de Preşedinte al României se poate prevala de o interpretare mai largă a rolului său constituţional creat şi proteguit de art. 80 din Legea fundamentală pentru a „interveni" în formarea Guvernului dincolo de spiritul moderat al textului respectiv. Procedând astfel, Adunarea Constituantă şi-a imaginat, poate, că semnificaţiile art. 80 din Constituţie se desprind de la sine şi cu claritate într-o logică constituţională normală. Parlamentul constituant nu avea cum să reglementeze anormalităţile politice, deoarece forurile legislative încadrează normativ doar raţionalităţile de bun simţ civic. **23**

Semnale au fost trase, însă, de unii legislatori constituţionali care şi-au prefigurat imaginar un preşedinte de republică situat în exces de putere[2]. Prin generozitatea semantică a termenilor utilizaţi în art. 80 din Constituţie, i se oferă Preşedintelui o marjă de manevră politică pe care acesta o poate exercita excesiv. Atribuţiile preşedintelui republicii ar fi trebuit să fie mult mai clare şi directe. În comentariul făcut art. 103 din Constituţie am arătat că preşedintele republicii ar fi trebuit să desemneze un candidat pentru funcţia de prim-ministru nu în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament sau a partidelor parlamentare, ci cu acordul, după caz, al celor îndreptăţiţi să formeze majoritatea parlamentară. Cu alte cuvinte, desemnarea candidatului pentru funcţia de premier trebuie să reflecte rezultatele alegerilor parlamentare. **24**

Acesta este motivul pentru care ne însuşim opinia citată şi considerăm că în textul Constituţiei există o neputinţă formală a atribuţiilor constituţionale ale Preşedintelui României, de a se ridica la înălţimea rolului său constituţional. Dovadă, în acest sens, este şi ignorarea unui amendament propus Comisiei de redactare a proiectului de Constituţie, potrivit căruia „în urma consultării partidelor politice reprezentate în Parlament, Preşedintele României, numeşte în funcţia de prim-ministru o persoană *desemnată de acestea* (*s.n.*), care să poată întruni majoritatea necesară Guvernului"[3]. S-a renunţat chiar la teza **25**

---

[1] *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 226.

[2] Deputatul liberal Mihai Ruva a atras atenţia Adunării Constituante „că modul în care este reglementată instituţia prezidenţială în anteproiectul de Constituţie exprimă o concepţie extensivă a funcţiei prezidenţiale prin asumarea directă a unor responsabilităţi fundamentale ale statului. Preşedintele devine astfel principalul şi, uneori, chiar singurul centru de impulsie şi decizie a statului. O asemenea reglementare, în concepţia mea, vatămă principiul separaţiunii puterilor în stat prin alunecarea centrului de greutate al puterii către instituţia prezidenţială" (A se vedea Geneza Constituţiei României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 502).

[3] Geneza Constituţiei României..., op. cit., p. 511.

formulată de Comisia constituțională, potrivit căreia Președintele României „numește în funcția de prim-ministru un deputat sau un senator desemnat de partidul sau formațiunea politică majoritară în Adunarea Deputaților; în cazul în care nu se realizează această majoritate, în funcția de prim-ministru va fi numit un alt deputat sau senator în urma consultării grupurilor parlamentare"[1].

§5. Condiții constituționale pentru dizolvarea Parlamentului

26 Adunarea Constituantă a prevăzut posibilitatea dizolvării Parlamentului de către Președintele României, dar a limitat condițiile de exercitare a acestei posibilități. Dizolvarea devine operabilă cu respectarea prealabilă a următoarelor condiții:

a) Parlamentul să fi refuzat de cel puțin două ori să acorde votul de încredere candidaților desemnați de Președintele României;

b) refuzul repetat de acordare a votului de învestitură să se fi produs pe parcursul a 60 de zile de la prima solicitare;

c) Președintele României să se fi consultat înainte de a recurge la dizolvare cu președinții celor două Camere și liderii tuturor grupurilor parlamentare.

27 Dizolvarea se face prin decret, care nu trebuie contrasemnat de prim-ministrul în funcție, pentru motive extrem de clare.

28 Termenul de consultare din cuprinsul art. 89 alin. (1) din Constituție, ca și din alte texte ale acesteia, are semnificația unor discuții cu sens de negociere, nu numai de exprimare a unor opinii politice cu privire la consecințele dizolvării Parlamentului. Consultările Președintelui cu președinții celor două Camere și cu liderii grupurilor parlamentare nu reprezintă o simplă formalitate procedurală. Ambele părți sunt expuse unui blam civic din partea populației, a mediului de afaceri, a societății civile, riscă neîncrederea unor cancelarii și guverne străine. Este posibil ca din aceste noi consultări să se degaje o majoritate parlamentară clară. Oricum, dizolvarea Parlamentului reprezintă o soluție de mare responsabilitate politică a celor implicați în fața națiunii. Acesta este și motivul pentru care Adunarea Constituantă a limitat procedural posibilitatea de dizolvare a Parlamentului și de repetare a alegerilor legislative.

§6. Restricții ale exercitării dreptului Președintelui României de a dizolva Parlamentul

29 Se înțelege că Președintele României nu poate opta pentru dizolvare fără respectarea condițiilor prevăzute în art. 89 alin. (1) din Constituție. Următoarele două alineate ale art. 89 prevăd că în cursul unui an Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată, și totodată stabilesc restricția de a se recurge la dizolvare în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui și nici în timpul stării de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență.

[1] Idem, p. 449.

Art. 90. Referendumul

Președintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 138-141; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 204-205; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită, comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 148; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 265-268; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 738-739; *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 90 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 835-849; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 838; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 352-385; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 293-299; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 291-294.

Studii de specialitate: *Ș. Deaconu*, Câteva considerații privind referendumul național consultativ în România, în Dreptul nr. 11/2007; *C.I. Cioroianu*, Validitatea prin reprezentativitate în cazul referendumurilor, în Pandectele Române nr. 10/2012; *D.C. Dănișor, George Gîrleșteanu*, Referendum. Demiterea Președintelui României. Consecințele normative ale art. 2 alin. (1) din Constituție. Completarea Constituției prin lege. *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*. Ierarhia normativă. Principiul simetriei juridice. Principiul paralelismului formelor și competențelor. Competența Curții Constituționale. Consecințele normative ale statului de drept. Reexaminarea legii conform art. 147 alin. (2) din Constituție, în Curierul Judiciar nr. 4/2007; *A. Șerban*, Puterile Președintelui Republicii în cadrul executivului, în Revista de Drept Public nr. 4/2008; *M. Voican*, Consultarea cetățenilor. Modalitățile concrete de realizare, în Revista de Drept Public nr. 1/2007; *G. Vrabie*, Referendumul constituțional în România, în Revista de Drept Public nr. 1/2006.

Corelații legislative: Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului (M.Of. nr. 84 din 24 februarie 2000).

Comentariu

Sumar

§1. Delimitări conceptuale privind noțiunea de referendum și plebiscit 937
§2. Referendumul ca modalitate de exercitare a suveranității poporului 940
§3. Codul de bune practici în materie de referendum 945
§4. Concepția Adunării Constituante privind referendumul 946
§5. Caracterul referendumului prevăzut în art. 90 din Constituție 948
§6. Procedura constituțională și legală privind inițierea, organizarea și desfășurarea referendumului 950
§7. Efectele referendumului reglementat de art. 90 din Constituție 952

§1. Delimitări conceptuale privind noțiunea de referendum și plebiscit

Forma predilectă prin care poporul își exprimă voința politică, ca manifestare a suveranității sale, este alegerea. Aceasta este un procedeu democratic prin care cetățenii cu drept de vot aleg candidații propuși de partide sau alianțe politice pentru a fi desemnați într-o funcție electivă la nivel național sau local. Procedura alegerilor este modalitatea 1

constituțională cea mai firească prin care poporul participă indirect la luarea deciziilor politice[1]. Procedura alegerilor este legată de principiile democrației reprezentative. În epoca contemporană, alegerea este procedeul cel mai răspândit de desemnare a guvernanților, atât a membrilor Parlamentului, cât și a președinților de republică, precum și indirect, a miniștrilor, deoarece aceștia sunt propuși de partidele parlamentare care au obținut un număr mare de mandate în Parlament, iar componența Guvernului, în regimurile parlamentare și semiprezidențiale este aprobată/acceptată de reprezentanții aleși ai poporului. Exprimându-și opțiunea electorală pentru un candidat sau pentru altul, electoratul participă la constituirea structurilor de guvernare. Variante ale acestui procedeu sunt referendumul și plebiscitul.

2 Referendumul este actul prin care cetățenii cu drept de vot sunt chemați să se pronunțe prin „Da" sau „Nu" („Pentru" ori „Împotrivă") în legătură cu adoptarea unui document politic sau juridic având o importanță fundamentală pentru popor, ca și pentru stat, sau să răspundă prin „Da" sau „Nu" la o anumită întrebare privind o problemă de interes național sau aprobarea unei decizii de conducere statală de importanță deosebită[2].

3 Referendumul poate fi consultativ sau decizional. Referendumul consultativ nu are efect obligatoriu, în timp ce referendumul decizional produce efecte juridice. Referendumul decizional poate fi constituțional sau legislativ. Din punct de vedere decizional, referendumul poate fi normativ, când validează un act normativ, sau când abrogă dispoziții legale.

4 Recurgerea la referendum ar putea fi și o excelentă formă de „testare" de către guvernanți a poziției cetățenilor pentru inițierea unor proiecte de politici publice. Aceasta, însă, cu condiția ca cei ce urmează a fi consultați să fie bine informați asupra problemelor asupra cărora se vor pronunța.

5 În cazul referendumului, cetățenii care își exprimă opțiunea pentru una sau alta dintre alternativele supuse consultării populare se constituie într-un *corp referendar*[3].

Orice proiect politic, indiferent de natura sa, trebuie să fie inițiat cu luarea în considerație a impactului său social, în funcție de care depinde și legitimitatea sa. Un proiect politic provenit de la vârful guvernării, al unei elite politice, care nu reflectă îndeajuns cerințele și necesitățile populației, riscă să rămână doar un exercițiu de guvernare sau, cel mult, un subiect de dezbatere teoretică pentru analiști sau pentru mediul academic. Simpla analiză a programelor de guvernare arată că acestea deși se revendică de la așteptările sociale pe care tind să le reflecte, acoperă doar o mică parte a acestora.

6 Pentru a spori legitimitatea anumitor proiecte politice, Guvernantul recurge adesea la procedura constituțională a referendumului, considerat instrumentul cel mai relevant și obiectiv de exprimare a voinței suverane a unei comunități față de un anumit proiect guvernamental. Proiectul astfel aprobat capătă legitimitate democratică. Cerința resimțită de orice Guvernant de a recurge la consultarea electoratului pentru aprobarea unor decizii ale sale a determinat înscrierea în constituții a procedurilor referendare. Delicată rămâne

---

[1] *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1999, p. 203.

[2] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 248.

[3] Am optat pentru această denumire pentru a face o distincție clară între corpul electoral care își exprimă voința în privința alegerilor parlamentare, prezidențiale sau locale și cetățenii care participă la referendum.

doar stabilirea domeniilor sau a problemelor ce urmează a fi supuse consultării electoratului și procedura ca atare. Nu ne propunem în cadrul acestui comentariu să dezvoltăm problema ca atare a referendumului, ca formă de exercitare a suveranității poporului, dar considerăm că modalitățile constituționale de consultare a poporului de către guvernanți ar trebui multiplicate pentru întărirea caracterului democratic al statului român. Grupurile socioprofesionale semnificative pentru societatea românească ar trebui să-și exprime opiniile în forme instituționalizate la nivel parlamentar și la nivelul Guvernului deși în privința acestuia din urmă există deja o bună bază de pornire a unui dialog decizional cu partenerii sociali.

Plebiscitul este, din punct de vedere al formei, un referendum care însă nu se referă 7
la un document sau la o problemă de larg interes public, ci la un individ. Libertatea de alegere este redusă la votul *pentru* sau *contra* candidatului propus[1)].

Aducerea unui prinț dintr-o dinastie străină în Principatele Române după îndepărtarea 8
forțată a lui Cuza în februarie 1866 a fost hotărâtă prin plebiscit, electoratul fiind chemat să se pronunțe *împotriva* sau *pentru* desemnarea unui principe străin ca domnitor al Principatelor.

În realitate, scopul plebiscitului este de a ratifica și a legitima, de către cetățeni, dobân- 9
direa sau preluarea puterii de către o anumită persoană[2)]. În anumite situații, dobândirea sau preluarea puterii de către un lider sau de un grup restrâns este însoțită și de un document politic[3)]. În dreptul public roman plebiscitul era un instrument democratic prin care plebea vota o anumită hotărâre propusă de tribuni. Plebiscitul nu avea putere executorie decât cu acordul Senatului.

Constituția României din februarie 1938 a fost enunțată prin plebiscit. În art. 100 se 10
prevedea că aceasta „după ce va fi edictată de Rege, va fi supusă națiunii române spre bună știință și învoire". Indiferent de rezultatul plebiscitului, Constituția urma să fie promulgată de regele Carol al II-lea.

Referendumul este, fără îndoială, un procedeu eminamente democratic, dar el păstrează 11
sau pierde această calitate în funcție de condițiile în care se realizează.

Opțiunea alegătorului pentru una dintre alternativele supuse aprobării prin referendum, 12
este subiectivă. În plus, alegătorul votează într-o relativă necunoștință de cauză, întrucât nu a participat la dezbaterea problemei asupra căreia este consultat. Dacă problema supusă consultării referendare, a fost în prealabil convenită între partidele politice, electoratul

---

[1)] În dreptul roman, prin plebiscit se înțelegea ceea ce plebea decide și hotărăște (*Plebiscitum est quod plebs iubet atque constituit*). A se vedea *F. Ștef*, Dicționar de expresii juridice latine, Ed. Oscar Print, București, 1995, p. 169. Potrivit unei alte definiții romane, *Plebiscitum est quod plebs plebeio magistratu interrogante, veluti tribuno, constituebat* (Institutionum Juris, I, 2, 4, Corpus Juris Civilis. Luttetiae Parisiorum, Paris, 1888, p. 120). A se vedea și Instituțiile lui Iustinian, traducere și note: *V. Hanga, M. Bob*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 32-33.

[2)] La 9 noiembrie 1941, în România a fost organizat un plebiscit prin Decretul-lege nr. 3052 din 5 noiembrie 1941, pentru chemarea Adunării Obștești plebiscitare, prin care electoratului i s-a cerut să-și exprime opinia despre guvernarea antonesciană. Cu majoritate covârșitoare de voturi, programul de guvernare al mareșalului Antonescu a fost aprobat de Națiune (M.Of. nr. 263 din 5 noiembrie 1941).

[3)] A se vedea *M. Block*, Petit dictionnaire politique et social, Perrin el Cie, Libraires-Éditeurs, Paris, 1896, p. 577.

este chemat, de cele mai multe ori, să îndeplinească un act formal, procedural, care nu este în niciun caz un act de suveranitate naţională. Rezultă cerinţa pregătirii corespunzătoare a electoratului în ceea ce priveşte, între altele, tematica referendumului, importanţa lui, urmările aprobării lui, sau, după caz, ale neaprobării problemei supuse consultării populare, precum şi a procedurii legale de desfăşurare a referendumului.

13 Prin urmare, dacă referendumul reprezintă consultarea cetăţenilor în legătură cu o problemă de interes general care îi privesc, plebiscitul este tot o consultare a corpului electoral, dar care are în centrul său o persoană de notorietate largă, sau o problemă de interes general legată însă de o anumită persoană, astfel încât răspunsul primit se răsfrânge direct asupra acesteia, iar soluţia pentru rezolvarea problemei de interes general asupra căreia s-au pronunţat cetăţenii participanţi la plebiscit, trece pe un plan secund.

14 Referendumul prevăzut în art. 90 din Constituţie întruneşte întrutotul caracteristicile definitorii ale acestui concept, aşa cum acestea sunt prezentate în lucrările de referinţă din literatura de specialitate. Faptul că referendumul la care ne referim este organizat de un organism unipersonal, care are şi o libertate deplină de a formula întrebările ce i se par pertinente pentru a suscita interesul corpului referendar, precum şi de a aprecia oportunitatea consultării voinţei suverane a cetăţenilor, nu îi imprimă trăsăturile unui plebiscit. Numai referendumul organizat pentru demiterea Preşedintelui României, suspendat de Parlament, ar putea fi caracterizat ca un plebiscit, deoarece întrebarea la care corpul referendar este chemat să răspundă prin „DA" sau „NU" se referă exclusiv la o persoană.

§2. Referendumul ca modalitate de exercitare a suveranităţii poporului

15 Art. 2 alin. (1) din Constituţia revizuită în 2003 consacră titularul suveran al puterii: poporul român. Sintagma „poporul român" trebuie interpretată prin extindere la toţi cetăţenii români, fie că au domiciliul în ţară, fie că şi-au stabilit rezidenţa în străinătate. În această calitate, fiecare cetăţean se bucură de drepturile consacrate şi garantate în Constituţie, iar între acestea figurează şi dreptul de a alege, în virtutea căruia cei îndreptăţiţi să-l exercite, îşi pot exprima voinţa în cadrul referendumurilor organizate la nivel naţional sau local. Art. 2 alin. (2) din Constituţie statuează că suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice şi corecte, precum şi prin referendum.

16 A fost voinţa Adunării Constituante de a include referendumul ca modalitate de instituţionalizare la cel mai înalt nivel ierarhic normativ a principiilor democraţiei constituţionale în societatea românească post-decembristă. Referendumul nu este o procedură constituţională nouă în sistemul politic românesc. Această procedură a fost inclusă şi în Constituţia socialistă din 21 august 1965 printr-un amendament introdus în 1986 şi un referendum a fost, chiar, organizat în acel an[1].

17 Opţiunea Adunării Constituante din 1991 pentru instituţionalizarea referendumului a fost una firească pentru o societate care ieşise dintr-un regim politic în care participarea cetăţenilor la guvernare fusese un act formal, dar lipsit de angajament civic. Alegerile

[1] Potrivit art. 39 pct. 7 din Constituţia adoptată în 1948, Marea Adunare Naţională (Parlamentul) avea prerogativa de a decide consultarea poporului prin referendum.

parlamentare ca și cele prezidențiale organizate înainte de 1990 fuseseră doar modalități de legitimare a celor ce urmau să îndeplinească demnități publice în statul român. Democrația se reducea, astfel, la exercițiile electorale periodice.

În statele întemeiate pe principiile democrației constituționale, în afara procedurilor 18
electorale, cetățenii au culoare deschise pentru legătura cu reprezentanții acestora, și mijloace de control indirect prin opoziția parlamentară, asociații și grupări civice, media ș.a. asupra celor aflați la conducere.

Alegerile, ca și referendumul pot fi utilizate eficient, cu condiția ca cei ce participă 19
la operațiunile electorale să fie în deplină cunoștință de cauză atunci când votează. Prin procedura referendumului se întâlnesc două voințe: cea a Guvernantului, care dorește să consulte chiar pe titularul suveranității populare și a titularului ca atare al puterii (poporul). Voința decizională finală va fi a poporului, indiferent dacă va respinge propunerea făcută de Guvernant, sau o va aproba. În funcție de opțiunea referendară a poporului consultant, încrederea de care se bucură Guvernantul se va amplifica (dacă poporul răspunde prin „DA") sau se va diminua (dacă majoritatea din cei consultați răspund prin „NU").

Legitimitatea Guvernantului deși poate scădea, nu depinde în totalitate de răspunsul 20
negativ al majorității corpului referendar, deoarece Guvernantul își câștigase anterior o legitimitate electorală, fiind învestit ca atare de către cetățeni prin vot direct.

Prin intermediul referendumului, cetățenii fac un pas în plus pe calea exercitării directe 21
a puterii, sunt foarte aproape de decizia politică luată ca urmare nemijlocită a opiniei lor exprimată prin vot. De aceea, referendumul este considerat, alături de inițiativa legislativă cetățenească, sau de dreptul cetățenilor de revocare directă a mandatului unor aleși ai lor, o formă directă de exercitare a puterii politice.

Referendumul nu este considerat ca o formă de respingere a democrației reprezentative, 22
care își păstrează neștirbită importanța pentru formarea și funcționarea sistemului constituțional al unui stat. Fără democrația reprezentativă nu ar putea exista nici parlamentul, nici guvernul, ca să ne limităm doar la instituțiile politice de vârf care desfășoară o activitate politică de normativizare a comportamentului social și asigură prin forța legii și a mecanismelor de executare a acesteia ordinea de drept într-o comunitate statală. Referendumul, însă, oferă cetățenilor satisfacția că se mențin în sfera de exercitare a suveranității, împiedică alienarea acestora de nucleul conducător în stat. Referendumul rămâne, totodată, dacă este organizat rațional și o formă de control cetățenesc asupra mecanismelor de exercitare a puterii în anumite sectoare, de importanță deosebită ale vieții sociale.

Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa că tipurile de referendum, ca 23
obiect generic al consultării populare, sunt stabilite de lege în conformitate cu dispozițiile constituționale. În sistemul nostru de drept aceste tipuri sunt: referendumul național constituțional, care are ca obiect revizuirea Constituției, referendumul național, care are ca obiect demiterea Președintelui și referendumul național inițiat de Președinte asupra unor probleme de interes general[1)].

De vreme ce Constituția prevede în art. 2 alin. (1) din Constituție că suveranitatea 24
națională se exercită prin organele reprezentative ale poporului, precum și prin referendum, teoretic, nu există un obstacol de natură constituțională pentru organizarea simultană a alegerilor parlamentare și a unui referendum. Orice opinie contrară ar însemna, așa cum s-a

[1)] Decizia Curții Constituționale nr. 70 din 5 mai 1999 (M.Of. nr. 221 din 19 mai 1999).

susținut, de altfel într-o sesizare de neconstituționalitate transmisă Curții Constituționale spre examinare, că „în anii electorali nu s-ar mai putea organiza referendum"[1]. Din această ecuație trebuie excluse din start referendumurile ce se impun în mod obligatoriu, potrivit art. 95 alin. (3) și art. 151 alin. (3) din Constituție. Dacă sunt întrunite condițiile constituționale pentru organizarea lor, ele trebuie să se desfășoare în mod obligatoriu indiferent dacă în aceeași perioadă, ori în anul electoral respectiv sunt programate și alegeri parlamentare sau de altă natură.

25 În privința referendumului prevăzut în art. 90 din Constituție, având în vedere că acesta are caracter facultativ și că Președintele României poate decide oricând să recurgă la o astfel de consultare a poporului, fiind obligat doar să consulte Parlamentul, fără a ține seama de opinia acestuia, considerăm că Parlamentul are dreptul să stabilească condiții de exercitare a dreptului președintelui republicii de consultare referendară a poporului. De altfel, Parlamentul a primit din partea Adunării Constituante atribuția – de fapt, obligația constituțională – de a reglementa prin lege organică „organizarea și desfășurarea referendumului" [art. 73 alin. (2) lit. d) din Constituție].

26 În textul constituțional citat, dreptul Parlamentului de a stabili cadrul juridic de organizare și desfășurare a referendumului nu este condiționat. Singura limitare de reglementare legală a referendumului este substanța intimă a art. 90 din Constituție. Art. 90 oferă, în acest sens, un indiciu, și anume obiectul consultării referendare este o problemă de interes național. Așadar, este o problemă de apreciere a Președintelui României, precum și a Parlamentului privind consecințele răspunsului dat de alegătorii referendari asupra șanselor de câștig ale diferitelor partide politice care și-au înscris candidați în alegerile parlamentare sau de altă natură.

27 Considerăm că Parlamentul are dreptul suveran să tranșeze o astfel de situație, stabilind, de pildă că referendumul prevăzut de art. 90 din Constituție se poate organiza la un interval de timp rezonabil după ce au avut loc alegerile în cauză. Credem că aceasta ar fi o opțiune moderată, care l-ar situa pe Președintele României pe o poziție echidistantă și imparțială, în special față de alegerile parlamentare.

28 Nu considerăm că ar fi o condiție extraconstituțională dacă Parlamentul ar decide prin lege organică că referendumul prevăzut în art. 90 din Constituție s-ar organiza după alegerile parlamentare sau de altă natură. Pentru aceste motive, considerentele expuse în Decizia Curții Constituționale nr. 355/2007 privind posibilitatea organizării și desfășurării simultane a referendumului cu alegerile prezidențiale, parlamentare, locale sau cu cele pentru Parlamentul European, ni se par vulnerabile[2]. Este mai mult decât evident că organizarea unui referendum din inițiativa Președintelui României aflat în exercițiul funcției și în același timp candidat pentru un nou mandat prezidențial, îl favorizează net

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 355 din 4 aprilie 2007 (M.Of. nr. 318 din 11 mai 2007).

[2] Curtea Constituțională a decis că referendumul se poate desfășura oricând în cursul anului, dacă Parlamentul a fost consultat sau a aprobat propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României. Așadar, potrivit Constituției, nu există nicio altă condiție care să interzică organizarea și desfășurarea referendumului simultan cu alegerile prezidențiale, parlamentare, locale sau alegerile pentru Parlamentul European ori într-un anumit interval de timp anterior sau posterior alegerilor menționate. Ca atare, acolo unde legea nu distinge, nici interpretul nu poate să o facă (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*) [Decizia nr. 1218 din 12 noiembrie 2008 (M.Of. nr. 785 din 25 noiembrie 2008)].

față de toți ceilalți candidați, dacă întrebarea la care cetățenii sunt chemați să-și exprime opiniile are caracter populist.

În susținerea dreptului constituțional al Parlamentului de a introduce limitări sau condiționări legitime și necesare într-o societate democratică se poate aduce și un principiu de drept. Dacă Constituția nu a limitat dreptul Parlamentului de a reglementa în materia referendumului, atunci dreptul de legiferare nu poate fi restrâns. Acolo unde legea nu distinge, nici interpretul nu poate să o facă (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*). Singura restricție pentru Parlament în această materie este să nu aducă atingere substanței sau existenței dreptului ca atare al Președintelui României[1]. 29

Există, însă, câteva probleme, nu atât de interes teoretic, cât de interes practic. Cât de disponibil este poporul să participe direct la luarea unor măsuri care îl privesc? Cât de pregătit este poporul și cât de experimentat este pentru a înțelege substanța și efectele multiple pentru el ale problemei asupra căreia este consultat prin referendum? Cum se asigură corpul referendar că titularul autorității publice care decide consultarea sa nu va folosi rezultatul referendumului în propriul său interes politic? 30

Formularea acestor întrebări nu este făcută strict din perspectiva analizei constituționale a art. 90 din Legea fundamentală, dar are legătură cu aplicarea textului constituțional, deoarece art. 2 alin. (2) din Constituție a inclus referendumul printre modalitățile de exercitare a suveranității naționale. Doar convențional, Constituția se referă în art. 2 alin. (1) la referendum ca modalitate a democrației semidirecte. Sunt și alte asemenea texte constituționale, cum ar fi art. 74 alin. (1) din Constituție privind inițiativa legislativă cetățenească, art. 150 alin. (1) din Constituție privind inițiativa cetățenească de revizuire a Constituției. De aceea, orice întrebare referitoare la substanța referendumului și la eficiența procedurilor referendare, formulată din perspective analitice este binevenită. 31

Sunt acestea întrebări pe deplin legitime, iar răspunsurile nu sunt ușoare. Dovadă în acest sens este și faptul că referendumul nu este frecvent utilizat, guvernanții preferând să recurgă la instrumentele democrației reprezentative. Importanța documentului asupra căruia ar trebui să se pronunțe poporul prin referendum, rolul în stat al demnitarului care ar recurge la decizia directă, nemijlocită a poporului și multe aspecte generate de analiza celor trei întrebări puse anterior, la care pot fi alăturate multe altele, induc ideea că recurgerea la referendum este un act de autentică democrație, care poate avea, însă, și urmări perverse, care pot să afecteze pentru viitor chiar suveranitatea poporului, printr-o guvernare de tip cezarist[2]. 32

[1] Într-o altă decizie, Curtea Constituțională apreciază necesară completarea dispozițiilor art. 90 alin. (1) din Constituție în sensul exceptării de la referendumul cerut de Președinte a problemelor de interes național care, aprobate prin exprimarea voinței poporului, ar impune revizuirea Constituției. Prin eliminarea acestei posibilități s-ar evita o dublă consultare a poporului pentru una și aceeași problemă: organizarea unui prim referendum prin care acesta și-ar exprima punctul de vedere cu privire la o anumită problemă de interes național a cărei rezolvare necesită revizuirea Legii fundamentale, declanșarea procedurii de revizuire în sensul celor statuate în urma consultării populare și, în fine, organizarea unui nou referendum pentru aprobarea legii de revizuire [Decizia nr. 799 din 17 iunie 2011 asupra proiectului de lege privind revizuirea Constituției României (M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011)].

[2] Pentru detalii, a se vedea *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 868. A se vedea și *M. Block*, Petit dictionnaire politique et social, Perrin et Cie, Libraires-Éditeurs, Paris, 1896, p. 654 și 655.

33 În cadrul comentariului nostru putem discuta și despre motivele care determină o autoritate publică să recurgă la referendum. În mod normal, fiecărei autorități publice cu rol decisiv în procesul de guvernare îi sunt recunoscute prin Constituție mecanisme și proceduri de îndeplinire a atribuțiilor respective. Acestea nu au nevoie să apeleze la o consultare referendară a cetățenilor pentru a le cunoaște opiniile politice cu privire la o problemă determinată care intră, potrivit Constituției, în sfera lor de preocupări constituționale[1]. Dacă se organizează totuși, în astfel de condiții, un referendum, se pune firesc problema efectelor sale. Dacă referendumul are caracter consultativ, participarea directă a corpului referendar la procedurile consultative rămâne doar un exercițiu democratic, eventual bine organizat și mediatizat, deoarece rezultatul consultării referendare nu este urmat obligatoriu de un act statal decizional.

34 În opinia noastră, referendumul ca modalitate de exercitare a suveranității poporului trebuie să aibă numai caracter decizional.

35 Așa este cazul efectelor referendumului organizat potrivit art. 95 alin. (3) și art. 151 alin. (3) din Constituție. Deciziile luate, însă în baza celor două tipuri de referendumuri nu exprimă putere de stat, aceasta fiind rezervată doar instituțiilor politice care sunt înzestrate cu autoritate statală. Scopul referendumului organizat în condițiile art. 90 din Legea fundamentală nu este suficient de clar definit, deoarece nu este legat și de alte proceduri constituționale, prin intermediul cărora să se concretizeze voința referendară a cetățenilor.

36 Consultarea referendară a poporului nu înseamnă, după părerea noastră, o formă propriu-zisă de exercitare a puterii de stat. Nu împărtășim părerea că art. 2 din Constituție, care recunoaște titularul suveranității naționale și modalitățile de exercitare a acesteia, nu ar face altceva decât să enumere, limitativ instrumentele de realizare a puterii poporului ca putere de stat[2]. Este o cerință obiectivă ca poporul să-și aleagă prin proceduri democratice periodice reprezentanții, aceasta fiind modalitatea predilectă de exercitare a suveranității naționale. Procesul electoral propriu-zis înfăptuit de cetățenii cu drept de vot care participă efectiv la operațiunile electorale nu este, însă, rezultatul exercitării unei autorități statale aparținând alegătorilor, deoarece cetățenii nu au nici dreptul, nici instrumentele autorității puterii de stat. Doar organele reprezentative astfel înființate prin voința suverană a corpului electoral exercită autoritate de stat, dar exclusiv ca efect al statutului lor constituțional. Poporul formează organele sale reprezentative, dar nu are nicio implicare în exercitarea de către acestea a autorității. Nici în cazul referendumului la care se referă art. 2 alin. (1) din Constituție, nu se poate reține ideea că acesta ar fi un instrument de realizare a puterii poporului ca putere de stat. Prin referendum nu se exercită suveranitatea statală, ci suveranitatea puterii politice, care aparține originar poporului.

37 Suntem, însă, de acord că referendumul reglementat în art. 90 din Constituție este o modalitate de consultare a întregului popor cu privire la diverse probleme ale țării de interes general[3]. Termenul de consultare care rezultă din conținutul art. 90 din Constituție este forma procedurală prin care corpul referendar își exprimă voința în legătură cu o

---

[1] Nu avem în vedere aici cazurile în care referendumul are caracter obligatoriu.

[2] *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 90, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 836.

[3] Ibidem.

anumită problemă asupra căreia i s-a cerut să se pronunțe. Potrivit acestei proceduri, poporul își exercită suveranitatea pentru un interval scurt de timp, și anume programul orar prevăzut de lege pentru exprimarea voinței referendare.

Asemenea probleme, deopotrivă teoretice și practice explică și justifică preocuparea doctrinei de specialitate, inclusiv a unor organisme cu vocație internațională și cu autoritate de necontestat de a reliefa un cod al unei bune conduite referendare. 38

§3. Codul de bune practici în materie de referendum

Organizarea referendumului fiind un aspect al exercitării suveranității naționale, este dreptul exclusiv al statelor să stabilească nu numai principii și reguli generale privind consultarea referendară a cetățenilor, ci și cadrul juridic detaliat în care se inițiază și desfășoară aceasta. O atenție specială este acordată instituției referendumului, ca modalitate de exprimare directă a democrației, de Consiliul Europei, precum și de alte organizații internaționale. Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a adoptat la 29 aprilie 2005 Recomandarea 1704 (2005) referitoare la „Referendumuri: bune practici europene". Experiența căpătată cu prilejul documentării pentru elaborarea acestui document, a fost utilizată în vederea întocmirii Liniilor directoare pentru organizarea referendumului (Codul de bune practici în materie de referendum), document adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la 16 decembrie 2006 la Veneția și de Comisia de la Veneția, organism consultativ al Consiliului Europei, la 16-17 martie 2007. 39

În documentul astfel elaborat s-au stabilit principii și reguli de bază în materie de referendum. 40

Reține în primul rând atenția stabilirea unui raport de apartenență a procedurii de referendum – indiferent care ar fi scopul și obiectul său de consultare, sau nivelul la care este organizat – la patrimoniul electoral european, înțelegând prin acesta un set de principii fundamentale în materie de exprimare de către cetățeni a voinței lor politice prin instrumente și proceduri electorale, ale căror resurse sunt extrase din valori politice și democratice europene, a căror importanță este înțeleasă și acceptată ca atare ca o moștenire europeană[1]). 41

Documentul este structurat în trei părți: referendumul și patrimoniul electoral european; condiții de implementare a marilor principii electorale (votul universal, egalitatea votului, libertatea de exprimare a votului, secretul votului); reguli specifice aplicabile în procedurile referendare. Desigur, cel puțin formal, conținutul Liniilor directoare pentru organizarea referendumului, se regăsește în legislația constituțională și electorală a statelor europene, ceea ce și explică apartenența referendumului la patrimoniul electoral european. Faptul că se vorbește, în acest context, de un patrimoniu european se explică doar prin izvoarele și începuturile doctrinare și instituționale ale dreptului cetățenilor de a-și exprima voința sau opțiunile politice prin vot, ca modalitate recunoscută constituțional în spațiul european. În fond, marile principii electorale au o extindere planetară. 42

Printre regulile de bază ce se cer respectate în materie de referendum sunt votul universal, asociat cu diferite operațiuni electorale care țin de logistica organizării referendumului. 43

[1]) A se vedea și *Șt. Deaconu*, Comentariul art. 90 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 839.

Documentul prevede că votul universal implică în principiu ca toți oamenii să aibă drept de vot, ceea ce nu exclude acceptarea legală a unor condiționări ce țin de vârstă, cetățenia, rezidența alegătorilor, de pierderea în condiții legale a dreptului de vot. Principiul votului egal impune ca fiecare alegător să dispună, în principiu, de un singur vot, iar în caz de vot multiplu, fiecare alegător să dispună de același număr de voturi. În cadrul operațiunilor referendare este necesar să se asigure egalitatea de șanse între partizanii și adversarii propunerii supuse la vot, ceea ce implică neutralitatea și echidistanța autorităților administrației publice, în special referitor la: campania pentru referendum; acoperirea de către mass-media, în special cele publice; finanțarea din fonduri publice a campaniei și a actorilor săi; dreptul la demonstrații pe căile publice, condiții egale de publicitate.

44 Un principiu electoral de maximă importanță cu valoare general și unanim acceptată și în materie de referendum, este libertatea votului, privită sub două aspecte: libera formare a voinței electoratului și libera exprimare a voinței acestuia și combaterea fraudei. Sub acest aspect, prezintă importanță păstrarea neutralității autorităților statale, care constituie un element de asigurare a liberei formări a voinței alegătorilor. Se interzice autorităților publice (naționale, regionale și locale) să influențeze rezultatul scrutinului printr-o campanie excesivă și unilaterală. Este esențial ca problema supusă votului să fie clară. Problema asupra căreia trebuie să se pronunțe corpul referendar nu trebuie să inducă în eroare și să nu sugereze un răspuns. Alegătorii trebuie să fie informați cu privire la efectele referendumului. Documentul prezentat prevede că textul supus referendumului, însoțit de un raport explicativ sau de un material echilibrat aparținând partizanilor și adversarilor propuneri trebuie pus la dispoziția alegătorilor cu suficient timp înainte de exprimarea votului referendar.

45 Un alt principiu de bază este garantarea liberei exprimări a voinței electoratului și luarea tuturor măsurilor pentru combaterea fraudei.

46 Secretul votului reprezintă nu numai un drept, ci și o obligație pentru alegători. Documentul la care ne referim pune în evidență că referendumurile democratice nu sunt posibile decât în condițiile respectării drepturilor omului, în special a libertății de exprimare și a libertății presei, a liberei circulații în interiorul țării, precum și a libertății de întrunire și de asociere în scopuri politice, inclusiv prin libertatea de înființare a partidelor politice. Dacă se impune restrângerea acestor libertăți, aceasta trebuie să aibă o bază legală, să fie în interesul public și să respecte principiul proporționalității. În cadrul operațiunilor electorale trebuie să funcționeze instrumente de contencios electoral, cu reguli clare, care să asigure respectarea cu strictețe a tuturor regulilor în materie. Printre regulile specifice ale desfășurării referendumului, semnalăm cerința ca un referendum să nu poată fi organizat, decât dacă este prevăzut în Constituție sau într-o lege conformă Constituției. În privința cvorumului de participare, Liniile directoare pentru organizarea referendumului stabilesc că nu se recomandă un prag (cvorum) de participare, întrucât acesta îi asimilează pe cei care se abțin cu partizanii votului negativ.

§4. Concepția Adunării Constituante privind referendumul

47 Tezele proiectului de Constituție au prevăzut ca o atribuție a Președintelui României, că acesta „la propunerea Guvernului, dacă Parlamentul este în sesiune, precum și la propunerea celor două Camere, poate supune unui referendum orice proiect de lege care

privește principalele probleme ale politicii statului; promulgarea legilor adoptate prin referendum este obligatorie în același termen de 15 zile". Textul promovat în teze era greoi; practic depindea de cooperarea președintelui republicii cu Guvernul sau, după caz, cu cele două Camere. În plus, privea exclusiv un proiect de lege ce urma să fie aprobat prin vot referendar. Soluția găsită de Adunarea Constituantă nu avea nicio șansă de a fi acceptată. Tezele au mai prevăzut și referendumul pentru demiterea Președintelui României.

48 Dacă tezele proiectului de Constituție au fost publicate în prima parte a lunii decembrie 1990[1], dezbaterea capitolului II (Președintele României) din Titlul III al Tezelor (despre autoritățile publice) a început pe data de 16 aprilie 1991, interval în care Comisia constituțională însărcinată cu elaborarea proiectului de Constituție, a avut răgazul să mai mediteze asupra conținutului tezei referitoare la referendum. S-a părăsit astfel ideea referendumului legislativ, fără nicio tradiție în România. La prezentarea tezelor privind instituția Președintelui României, raportorul comisiei de redactare menționa atribuția Președintelui de a „cere ca poporul să se pronunțe prin referendum, la propunerea Guvernului sau a Parlamentului, în principalele probleme ale politicii statului[2]. De altfel, în cadrul dezbaterilor pe marginea tezelor s-a propus renunțarea la referendumul legislativ, Președintele putând să supună unui referendum orice alte probleme, altele decât cele legislative[3]. De asemenea, s-a propus ca recurgerea la referendumul legislativ să se facă cu aprobarea a două treimi din numărul deputaților și senatorilor[4]. S-a susținut că referendumul trebuie să aibă o reglementare restrictivă, care să garanteze că va fi folosit numai în situații cu totul deosebite, apreciate ca atare de Parlament[5]. Totodată, s-a cerut chiar eliminarea tezei referitoare la referendumul legislativ[6].

49 De altfel, teza referitoare la referendumul legislativ, devenise caducă, deoarece anterior, legiuitorii constituanți aprobaseră o altă teză potrivit căreia Parlamentul era declarat ca unică autoritate legiuitoare. De aceea Comisia constituțională a menținut teza referendumului, la care putea apela Președintele României – sub influența modelului luat din Constituția Franței din 1958 – dar i-a reformulat conținutul. În opinia Comisiei inițiatorul referendumului era Președintele, la propunerea Parlamentului sau la propunerea Guvernului. Nu era vorba, deci „de exercitarea unui drept aflat la discreția Președintelui, ci în colaborare cu celelalte puteri constituite în stat"[7]. În final, proiectul de Constituție a prevăzut în art. 89 că „Președintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național". Textul proiectului a fost votat, având același conținut și după revizuirea Constituției în 2003.

---

[1] În Proclamația Parlamentului României din 13 decembrie 1990 s-a menționat că Tezele proiectului de Constituție fuseseră adoptate de Comisia constituțională pentru elaborarea proiectului de Constituție (M.Of. nr. 144 din 13 decembrie 1990).

[2] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 489.

[3] Idem, p. 498.

[4] Ibidem.

[5] Ibidem.

[6] Idem, p. 503.

[7] Idem, p. 512.

§5. Caracterul referendumului prevăzut în art. 90 din Constituție

50 Referendumul prevăzut în art. 90 din Constituție are caracter facultativ. Este latitudinea Președintelui României de a decide caracterul problemelor de interes național și de a alege momentul organizării și desfășurării referendumului. Legea nr. 3/2000, cu modificările și completările ulterioare, prevede în art. 12 alin. (1) că sunt considerate probleme de interes național: „*A.* Adoptarea unor măsuri privind reforma și strategia economică a țării; *B.* Adoptarea unor decizii politice deosebite cu privire la: *a)* regimul general al proprietății publice și private; *b)* organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală; *c)* organizarea generală a învățământului; *d)* structura sistemului național de apărare, organizarea armatei, participarea forțelor armate la unele operațiuni internaționale; *e)* încheierea, semnarea sau ratificarea unor acte internaționale pe durată nedeterminată sau pe o perioadă mai mare de 10 ani; *f)* integrarea României în structurile europene și euroatlantice; *g)* regimul general al cultelor".

51 Curtea Constituțională a decis, în acest sens, că art. 90 din Constituție stabilește competența exclusivă a Președintelui în determinarea problemelor de interes național ce se supun referendumului, chiar dacă consultarea Parlamentului este obligatorie. Numai președintele României are dreptul de a decide care sunt problemele de interes național și, în cadrul acestora, de a stabili, prin decret, problema concretă ce se supune referendumului și data desfășurării acestuia[1].

52 În opinia Curții, acest drept exclusiv al Președintelui își găsește suportul în dispozițiile constituționale ale art. 80 referitor la „Rolul Președintelui", ale art. 2 alin. (1), potrivit căruia „Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, [...], precum și prin referendum", ale art. 81 alin. (1) referitor la legitimitatea electorală egală a Președintelui României cu legitimitatea Parlamentului și ale art. 1 alin. (4), care stabilește că „Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale"[2].

53 Totodată, Curtea a reținut că stabilirea prin lege a problemelor de interes național reprezintă un amestec al Parlamentului în exercitarea atribuțiilor exclusive ce-i sunt conferite prin Constituție Președintelui și, ca atare, o nesocotire a principiului separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale[3].

54 Singura condiție constituțională pe care Președintele este ținut să o respecte este consultarea Parlamentului, căruia îi va indica și problema sau problemele pe care le va supune consultării referendare. Constituția nu precizează care poate fi răspunsul Parlamentului și nici dacă forul legislativ își va exprima prin vot opinia. Este clar însă că fiind vorba de o consultare a Parlamentului, acesta va dezbate problema sau problemele care fac obiectul inițiativei referendare a președintelui republicii. Ca atare, Parlamentul își va expune opinia printr-o hotărâre sau declarație adoptată cu votul majorității deputaților și senatorilor prezenți. Indiferent de poziția Parlamentului, Președintele poate da curs intenției sale. Este adevărat că Președintele poate să-și renunțe la referendum dacă

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 567 din 11 iulie 2006 (M.Of. nr. 613 din 14 iulie 2006).
[2] Idem.
[3] Idem.

Parlamentul nu agreează organizarea referendumului ca atare, sau nu este de acord cu problema ce ar urma să facă obiectul consultării poporului.

O problemă care ar merita comentată în contextul analizei conținutului art. 90 din Constituție este legată de locul Președintelui României în sistemul de guvernare propriu-zis. Prin atribuțiile sale, Președintele nu are pârghii de conducere, decât în situații excepționale, cum sunt cele reglementate în art. 92 și 93 din Constituție. Vom observa, însă, că sintagma „probleme de interes național" din articolul pe care îl comentăm apare sub diferite forme în alte texte constituționale și întotdeauna, raportate la titularul funcției de Președinte al României. Astfel, potrivit art. 86 din Constituție, Președintele poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită; art. 87 din Constituție prevede că Președintele poate lua parte la ședințele Guvernului în care se dezbat probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice; potrivit art. 88 din Constituție, Președintele adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale națiunii. După cum se poate observa sfera de interes a Președintelui României cu privire la „problemele de interes național" sau „problemele politice ale națiunii" glisează între consultare, informare și sesizare (sesizarea Parlamentului). 55

Dacă ținem seama că Președintele României nu guvernează, ne putem pune întrebarea legitimă la ce îi folosesc Președintelui României informațiile căpătate în raporturile sale cu Guvernul reglementate în art. 86 și 87 din Constituție și ce eficacitate constituțională are adresarea de mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme politice ale națiunii, susceptibile să intre în sfera de preocupări legislative ale Camerelor Parlamentului? La această întrebare adăugăm o alta: care este finalitatea practică a referendumului consultativ reglementat de art. 90 din Constituție, cunoscând că rezultatele sale nu vor fi implementate în mod obligatoriu nici de Parlament, care eventual a adoptat o poziție în dezacord cu intenția Președintelui de consultare a voinței, nici de Guvern, care nu este implicat decât în organizarea propriu-zisă a referendumului? 56

Două răspunsuri sunt posibile la întrebările respective: ori Adunarea Constituantă nu a reușit să creeze Președintelui o pârghie prin care ar putea fi implicat efectiv la luarea unor decizii de importanță deosebită pentru națiune, ori a intenționat să îl țină departe de șeful statului, de conducerea propriu-zisă a țării și, ca o compensație, a prevăzut dreptul acestuia să se informeze asupra celor mai importante probleme politice ale națiunii și, totodată, să trezească interesul sau preocuparea populației față de anumite teme ce s-ar putea referi la decizii de guvernare. 57

Un termen din cuprinsul art. 90 din Constituție nu are, însă, o reglementare constituțională, și anume voința națiunii exprimată prin referendum. Deși referendumul organizat din inițiativa Președintelui României este unanim caracterizat ca fiind facultativ, trăsătură care se extinde logic și asupra urmărilor sale, totuși națiunea și-a exprimat voința, și nu o simplă opinie[1]. Dacă referendumul este o formă a democrației, dacă poporul are dreptul constituțional de a fi consultat, atunci concluzia logică este că orice voință a națiunii 58

[1] Nu împărtășim părerea profesorului Ion Deleanu că organizarea referendumului urmărește obținerea unei „decizii populare de opinie", sintagmă al cărei conținut este contradictoriu: opinia în sine nu are ea însăși vocație decizională. Fiind mai mult o părere subiectivă ce nu poate fi impusă altuia. A se vedea *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 738.

exprimată printr-o procedură democratică trebuie convertită într-un act de guvernare. Altfel, națiunea are dovada dublă a „folosirii" și alienării ei. Este acesta un aspect asupra căruia o Adunare Constituantă derivată ar trebui să reflecteze.

59 Sesizată fiind cu proiectul de lege privind revizuirea Constituției în 2011, Curtea Constituțională a apreciat ca necesară completarea dispozițiilor art. 90 alin. (1) din Constituție, în sensul excepțării de la referendumul cerut de Președinte a problemelor de interes național care, aprobate prin exprimarea voinței poporului, ar impune revizuirea Constituției. Prin eliminarea acestei posibilități s-ar evita o dublă consultare a poporului pentru una și aceeași problemă: organizarea unui prim referendum prin care acesta și-ar exprima punctul de vedere cu privire la o anumită problemă de interes național a cărei rezolvare necesită revizuirea Legii fundamentale, declanșarea procedurii de revizuire în sensul celor statuate în urma consultării populare și, în fine, organizarea unui nou referendum pentru aprobarea legii de revizuire[1)].

§6. Procedura constituțională și legală privind inițierea, organizarea și desfășurarea referendumului

60 Referendumul reglementat în art. 90 din Constituție este conceput ca o atribuție exclusivă a Președintelui României, pe care acesta o exercită cu o singură condiționare procedurală, care are, însă, caracter consultativ. Este vorba de consultarea prealabilă a Parlamentului, asupra conținutului problemei asupra căreia intenționează să ceară poporului să-și exprime voința prin referendum, eventual asupra oportunității organizării referendumului și asupra datei acestuia. O condiționare de conținut este fixată de Constituție, și anume problema care va fi supusă consultării trebuie să fie de interes național. Președintele are o deplină libertate de apreciere asupra conținutului problemei de interes național și a amplitudinii acesteia.

61 Inițierea, organizarea și desfășurarea referendumului, precum și confirmarea rezultatelor acestuia presupun anumite etape obligatorii care decurg din Constituție, Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, cu modificările și completările ulterioare și Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată.

62 În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că astfel cum rezultă din art. 90 din Constituție, procedura referendumului inițiat de președinte cu privire la „probleme de interes național" presupune două etape succesive, astfel:

a) consultarea Parlamentului, care, în Camere reunite, adoptă o hotărâre cu votul majorității deputaților și senatorilor prezenți;

b) consultarea poporului, care își exprimă voința cu privire la problemele de interes național ce îi sunt supuse de către Președinte.

63 În raport cu această reglementare constituțională, dispoziția legală criticată reprezintă o îngrădire a dreptului Președintelui, prin obligarea acestuia conform art. 12 alin. (1) pct. B lit. h) din Legea nr. 3/2000, de a propune Parlamentului ce anume *„alte probleme"* urmează să constituie, în exercitarea atribuțiilor sale constituționale, obiect al referendumului

---

[1)] Decizia Curții Constituționale nr. 799 din 17 iunie 2011 asupra proiectului de lege privind revizuirea Constituției României (M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011).

pe care intenționează să îl inițieze. În realitate, Președintele este singurul îndreptățit să stabilească „problemele de interes național" asupra cărora poate cere poporului să își exprime voința prin referendum[1]).

Inițiativa organizării referendumului o are Președintele României. Președintele are latitudinea de a face publică intenția sa, sau de a se adresa direct Parlamentului urmând ca publicitatea să rezulte din dezbaterile parlamentare. Nici Constituția, nici Legea nr. 3/2000 nu indică actul prin care președintele republicii se adresează forului legislativ. În literatura de specialitate s-a făcut referire, în acest sens, la mesaj sau scrisoare. În ceea ce ne privește, considerăm că o scrisoare ar fi suficientă. Mesajul este deja un act politic al Președintelui, utilizat cu alte semnificații în proceduri distincte. Art. 88 din Constituție utilizează deja termenul de mesaj ca instrument de comunicație între Președintele României și Parlament, prin care șeful statului transmite/comunică corpului legislativ, opiniile sau poziția sa cu privire la principalele probleme ale națiunii. Cum între conținutul problemelor care prezintă interes pentru președintele republicii, pot exista asemănări, folosirea mesajului în procedura prevăzută de art. 90 din Constituție, ar putea da naștere la confuzii. 64

Primind scrisoarea Președintelui, Parlamentul o va dezbate potrivit procedurii regulare și va lua prin vot o decizie privind tema referendumului, oportunitatea organizării acestuia și data organizării sale. 65

Până la 15 aprilie 2012 Parlamentul era suveran să decidă data dezbaterii scrisorii Președintelui. Scrisoarea fiind de fapt o informare a deputaților și senatorilor privind intenția președintelui republicii, nu erau aplicabile formal dispozițiile regulamentare referitoare la dezbaterea cu prioritate a cererilor adresate de acesta. Constituția și Legea nr. 3/2000 au lăsat, în această privință, un teren de luptă politică între cele două autorități publice. Oricum Parlamentul nu putea fi grăbit să hotărască, dar întârzierea luării în dezbatere a scrisorii Președintelui ar fi putut degenera într-un conflict juridic de natură constituțională ce ar fi fost, desigur, dedus de Președinte în fața Curții Constituționale. 66

Prin Legea nr. 62/2012 pentru aprobarea O.U.G. nr. 103 din 30 septembrie 2009, Legea nr. 3/2000 a fost modificată, în sensul introducerii obligativității Camerelor să-și exprime punctul de vedere privind organizarea referendumului în termen de cel mult 20 de zile calendaristice de la solicitarea Președintelui. Dacă Parlamentul nu își trimite punctul de vedere în termenul fixat de Legea nr. 3/2000, modificată, Președintele este îndreptățit să emită decretul privind organizarea referendumului, procedura constituțională de consultare a Parlamentului considerându-se îndeplinită. 67

În fine, după dezbaterea scrisorii Președintelui, Parlamentul își expune poziția față de organizarea referendumului printr-o hotărâre, votată de majoritatea parlamentarilor prezenți. Hotărârea se publică în Monitorul Oficial. 68

În baza hotărârii Parlamentului, Președintele României va emite un decret, ca instrument de comunicare și informare cu întregul corp referendar. Decretul va cuprinde enunțul întrebării și variantele de răspuns („Da"/„Nu"). În același decret va fi stabilită și data consultării referendare. 69

Cetățenii se pronunță asupra problemei supuse referendumului, decizând cu majoritatea voturilor valabil exprimate la nivelul țării. Rezultatul votului este confirmat de 70

[1]) Decizia Curții Constituționale nr. 70 din 5 mai 1999 (M.Of. nr. 221 din 19 mai 1999). Lit. h) a pct. B din alin. (1) al art. 12 al Legii nr. 3/2000 a fost ulterior abrogată prin O.U.G. nr. 99/2005.

Curtea Constituțională potrivit art. 46 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată, fiind aplicabile și celelalte dispoziții ale legii organice a Curții referitoare la această procedură. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că referendumul se poate desfășura oricând în cursul anului, dacă Parlamentul a fost consultat sau a aprobat propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României. Așadar, potrivit Constituției, nu există nicio altă condiție care să interzică organizarea și desfășurarea referendumului simultan cu alegerile prezidențiale, parlamentare, locale sau alegerile pentru Parlamentul European ori într-un anumit interval de timp anterior sau posterior alegerilor menționate. Ca atare, acolo unde legea nu distinge, nici interpretul nu poate să o facă (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*)[1].

§7. Efectele referendumului reglementat de art. 90 din Constituție

71 Referendumul fiind consultativ, și efectele sale vor păstra acest caracter. Nicio autoritate publică nu poate fi obligată să ducă la îndeplinire voința referendară a poporului, ceea ce arată că această procedură constituțională are doar o utilitate pur informativă, obținută, eventual, cu importante costuri politice fie pentru Parlament, fie pentru Președintele României. În ceea ce ne privește, considerăm că în forma actuală și cu efectele sale consultative, art. 90 din Constituție este un balast constituțional.

Art. 91. Atribuții în domeniul politicii externe

(1) Președintele încheie tratate internaționale în numele României, negociate de Guvern, și le supune spre ratificare Parlamentului, într-un termen rezonabil. Celelalte tratate și acorduri internaționale se încheie, se aprobă sau se ratifică potrivit procedurii stabilite prin lege.

(2) Președintele, la propunerea Guvernului, acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici ai României și aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice.

(3) Reprezentanții diplomatici ai altor state sunt acreditați pe lângă Președintele României.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 138-141; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 206-207; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită, comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 148-149; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 733-734; *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 91 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 849-858; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 237-238; 254-255; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 319-322; *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire a Constituției comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 155-160; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 352-385; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 317-320; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 291-294.

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 1218 din 12 noiembrie 2008 (M.Of. nr. 785 din 25 noiembrie 2008).

Studii de specialitate: *C. Ionescu*, Caracterul și conținutul atribuțiilor Președintelui României în domeniul politicii externe, în Curierul Judiciar nr. 1/2013; *A.-M. Iordache*, Actele și răspunderea președinților în state ale Uniunii Europene, în Revista de Drept Public nr. 2/2011; *G. Vrabie*, Conflicte de competență în materia reprezentării statului în România, în Curierul Judiciar nr. 5/2014.

Corelații legislative: Legea nr. 590/2003 privind tratatele (M.Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2004); Legea nr. 37/1991 privind înființarea, desființarea și schimbarea rangului misiunilor diplomatice și oficiilor consulare (M.Of. nr. 117 din 30 mai 1991).

Comentariu

Sumar

§1. Caracterul și conținutul atribuțiilor Președintelui României în domeniul politicii externe 953
§2. Colaborarea Președintelui României cu Guvernul în domeniul politicii externe 957
§3. Atribuțiile Președintelui României privind încheierea tratatelor internaționale și supunerea acestora spre ratificare Parlamentului 958
§4. Atribuțiile Președintelui României privind reprezentarea diplomatică a României 960
§5. Acreditarea reprezentanților diplomatici ai altor state pe lângă Președintele României 961

§1. Caracterul și conținutul atribuțiilor Președintelui României în domeniul politicii externe

Atribuțiile Președintelui României în domeniul politicii externe prevăzute în art. 91 1
din Constituție au o legătură cauzală, de determinare cu rolul și poziția acestuia de reprezentant al statului român în raporturile internaționale. Art. 80 alin. (1) din Legea fundamentală conferă Președintelui României calitatea de reprezentant al statului, printr-o formulare generică, fără să menționeze, însă, sfera de aplicabilitate a acestui rol. Atât în dezbaterile parlamentare din Adunarea Constituantă, cât și în doctrina de specialitate s-a precizat sec că președintele republicii reprezintă statul român atât în raporturile interne, cât și în cele internaționale.

În aceste condiții este necesară clarificarea semnificației constituționale și legale a 2
rolului de reprezentant al statului român în relațiile internaționale, ce revine Președintelui României. Această clarificare nu se poate face, însă, decât dacă se ține seama și de alte dispoziții constituționale incidente în materie. Dintre acestea menționăm, în primul rând, art. 102 alin. (1) din Constituție care consacră explicit rolul – de fapt, obligația constituțională – a Guvernului de a asigura realizarea politicii externe a țării. Termenul generic de reprezentare folosit în art. 80 alin. (1) din Constituție are semnificația uzuală conferită și explicată de orice dicționar lingvistic român sau străin, dar trebuie raportat la instrumentele și procedurile consacrate în dreptul internațional public referitoare la reprezentarea statelor în raporturile acestora cu alte state și organizații internaționale, precum și la legislația internă incidentă în acest domeniu.

Dreptul de reprezentare a statului deținut de Președintele României poate fi exercitat 3
numai în limitele stabilite prin cadrul normativ prescris în Constituție [art. 80 alin. (1), art. 91, art. 148 alin. (4)] și de legislația internă aplicabilă (Legea nr. 37 din 24 mai 1991 privind înființarea, desființarea și schimbarea rangului misiunilor diplomatice și oficiilor consulare; Legea nr. 590 din 22 decembrie 2003 privind tratatele și, după caz, alte acte

normative interne). Dreptul de reprezentare a statului român nu poate fi exercitat ca un drept propriu, ci ca o competență ce este atribuită președintelui republicii prin Constituție[1].

4 În conținutul termenului de reprezentare statală în relațiile internaționale intră două mari categorii de activități: o categorie largă și diversă de activități și acțiuni prin care reprezentantul legitim al statului angajează statul respectiv, asumă obligații, angajamente pentru acesta și o altă categorie, la fel de diversă și largă de acțiuni prin care se exprimă poziția oficială a unui stat față de un anumit eveniment internațional, se fac declarații politice, se promovează declarativ obiective determinate de politică externă, se participă la întâlniri sau conferințe internaționale etc. Sigur, într-un comentariu sau dicționar de drept internațional public, pot fi adăugate și alte considerații de strictă specialitate.

5 Într-o decizie controversată, Curtea Constituțională și-a expus, într-o manieră general-obligatorie poziția față de interpretarea textului constituțional al art. 80 alin. (1) referitor la termenul pe care îl comentăm. Curtea Constituțională a considerat că „potrivit art. 80 alin. (1) din Constituție, Președintele României reprezintă statul român, ceea ce înseamnă că **în planul politicii externe conduce și angajează statul** (*s.n.* C.I.). Curtea a reținut că acest text constituțional îi permite Președintelui să traseze liniile viitoare pe care statul le va urma în politica sa externă, practic să îi determine orientarea în planul relațiilor externe, ținând cont, desigur, de interesul național. O atare concepție este legitimată de caracterul reprezentativ al funcției, Președintele României, fiind ales de cetățeni prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat"[2]. În aceeași decizie, Curtea Constituțională a considerat, de asemenea, într-o manieră general-obligatorie că „în planul politicii externe, prim-ministrul are competența constituțională de a asigura realizarea politicii externe a țării [art. 102 alin. (1) din Constituție], ceea ce înseamnă că, în funcție de orientarea stabilită de reprezentantul statului în plan extern, care este Președintele statului, Guvernul, prin reprezentantul său, urmează să implementeze în mod corespunzător măsurile față de care statul s-a angajat. Prin urmare, Curtea constată că rolul Guvernului în politica externă este unul mai degrabă tehnic, el trebuind să urmeze și să îndeplinească obligațiile la care România s-a angajat la nivel de stat. Așadar, rolul Guvernului este unul mai degrabă derivat, și nu originar, cum este cel al Președintelui României"[3].

6 În decizia sa, Curtea Constituțională omite să aprecieze dacă instituția Președintelui României are la dispoziție resursele necesare, aparatul birocratic necesar, și tot ceea ce presupune exercitarea de către Președinte a rolului său de reprezentare a statului român în raporturile internaționale pentru a „conduce și angaja statul român în planul politicii externe și pentru a trasa liniile pe care statul le va urma în politica sa externă". Politica externă a unui stat nu se poate face prin revelație sau inspirații solitare și nici numai prin subtilități și eleganță diplomatică, ci prin abordarea directă cu mijloace diverse și

---

[1] *I. Anghel*, Dreptul diplomatic, vol. II, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1987, p. 54. Autorul citat precizează că „poziția pe care șeful statului o are conform dreptului internațional decurge din calitatea sa de șef de stat și nu din cea de individ; ea derivă din drepturile și obligațiile internaționale care aparțin statului său și nu din drepturile sale proprii, pentru că suveranii ca și șefi de state nu sunt persoane internaționale în sensul propriu al cuvântului, ci doar reprezentanții supremi ai statelor în relațiile lor externe" (idem, p. 55).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 683 din 27 iunie 2012 (M.Of. nr. 479 din 12 iulie 2012).

[3] Idem.

adecvate a realităților internaționale, potrivit interesului național promovat și apărat de reprezentanții unui stat[1].

Poziția conferită Președintelui României în art. 80 alin. (1) din Constituție, înțeleasă 7
prin interpretarea textului de către Curtea Constituțională îl izolează pe șeful statului față de Parlament, și plasează Guvernul pe un loc de subordonare față de Președinte, deși, din Constituție nu rezultă astfel de raporturi între cele două organisme de vârf ale puterii executive structurate într-un Executiv dualist. În opinia noastră, decizia Curții Constituționale corespunde mai mult unei teorii mai vechi a rolului personalităților în istorie decât teoriei constituționale contemporane. Politica externă a unei țări ca și normele dreptului internațional public, nu pot să izvorască decât dintr-o conștiință juridică obștească, a unei colectivități de indivizi[2].

Decizia Curții face trimitere și la art. 91 din Constituție, dar evită să îl coroboreze cu interpretarea pe care o dă art. 80 alin. (1) din Constituție.

Art. 91 din Constituție circumscrie cu precizie rolul Președintelui României și atribu- 8
țiile sale în domeniul politicii externe. Cel puțin o concluzie rezultă, pentru începutul comentariului nostru pe marginea art. 91 din Constituție. Președintele nu poate exercita alte atribuții în domeniul politicii externe decât cele menționate în textul constituțional respectiv[3]. Nici mai mult, nici mai puțin! În calitate de reprezentant al statului român în raporturile internaționale ale acestuia, Președintele României:

a) încheie tratate internaționale în numele României, numai dacă acestea sunt negociate de Guvern;

b) supune tratatele pe care are dreptul să le încheie, spre ratificare Parlamentului, într-un termen rezonabil;

c) la propunerea Guvernului acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici ai României;

d) la propunerea Guvernului, aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice;

e) primește scrisorile de acreditare ale reprezentanților diplomatici ai altor state.

După cum se poate observa, Constituția a stabilit cadrul normativ de intervenție a 9
Președintelui în domeniul politicii externe a statului român. Împiedicarea Președintelui României să-și exercite atribuțiile respective, ca și depășirea de către acesta a atribuțiilor respective reprezintă încălcări grave ale Constituției. Rolul de reprezentant al statului român în raporturile internaționale poate fi mai larg decât sfera atribuțiilor prevăzute în art. 91 din Constituție, dar actul de reprezentare ca atare în această calitate nu poate angaja juridic statul român. Numai în exercitarea atribuțiilor prevăzute în art. 91 din Constituție, Președintele României angajează statul român.

---

[1] A se vedea, în acest sens, și *H. Kissinger*, Diplomația, Ed. All, București, 2003, p. 26

[2] *G. Sofronie*, Tratat de drept internațional public. Vol. I. Partea generală, Ed. Universității, Cluj, 1940, p. 199. A se vedea și *G. Meitani*, Curs de drept internațional public, Ed. Al. T. Doicescu, București, 1930, p. 124.

[3] Există în teoria dreptului constituțional o regulă prin care puterile unei autorități publice de rang constituțional sunt fixate expres și limitativ în textul Legii fundamentale: Legiuitorul constituant fixează atribuții autorității publice respective, astfel încât să rezulte explicit că aceasta nu poate îndeplini și alte prerogative. O astfel de regulă a urmat și Adunarea Constituantă din 1991 când a elaborat conținutul art. 91.

10 Participarea protocolară a Președintelui României la reuniuni ale unor organizații internaționale, vizitele de stat întreprinse de acesta, sunt acțiuni de natură să sprijine politica externă a României, interesele acesteia pe plan internațional, dar nu sunt acte de guvernare.

11 Nu putem înțelege corect rolul și atribuțiile Președintelui în domeniul politicii externe ce decurg din art. 80 și art. 91 din Constituție, dacă nu coroborăm aceste texte cu alte dispoziții constituționale conexe. Astfel, potrivit art. 102 alin. (1) din Constituție, Guvernul asigură realizarea politicii externe a țării. Din formularea folosită în textul citat, rezultă voința Adunării Constituante de a-i conferi Guvernului responsabilitatea și dreptul exclusiv de a „realiza politica externă a țării". Singura condiționare constituțională în această materie a Guvernului este ca acțiunile de politică externă întreprinse de Guvern să își aibă sursa în programul de guvernare acceptat de Parlament.

12 După cum se poate observa, Guvernul realizează, adică elaborează și înfăptuiește politica externă într-un cadru politic, normativ și diplomatic, acceptat de Parlament. Dacă extrapolăm această legătură cauzală între Guvern și Parlament, la atribuțiile Președintelui, prevăzute în art. 91 din Constituție pe care acesta le exercită la propunerea Guvernului, vom ajunge la concluzia logică că toate acțiunile de politică externă trebuie să își aibă sursa în acordul Parlamentului[1)].

13 Acesta este și motivul pentru care Adunarea Constituantă a conexat rolul Președintelui de reprezentant al statului în raporturile internaționale cu interferența constituțională a Guvernului în exercitarea atribuțiilor acestuia în domeniul politicii externe. Rezultă și din această logică constituțională, că Președintele României exercită la propunerea Guvernului atribuții de politică externă prin care angajează statul român, și are dreptul să desfășoare, după caz, acțiuni de natură diplomatică, care au, însă, un simplu rol de protocol.

14 Sintagma „politică externă" este folosită de Constituție în mai multe texte [art. 102 alin. (1), art. 87 alin. (1), art. 91 din Constituție]. În toate aceste texte, Președintele României ocupă un rol secundar față de cel deținut de Guvern. Aceasta a fost voința Adunării Constituante, aprobate prin referendumul național din 8 decembrie 1991. Rolul precumpănitor al Guvernului în realizarea politicii externe face ca acțiunile de politică externă să fie coordonate de un organism executiv: Ministerul Afacerilor Externe, condus de un membru al Guvernului.

15 Deși rolul precumpănitor al Guvernului în materie de realizare a politicii externe reiese cu ușurință din textele constituționale pe care le-am menționat, nu poate fi trasă concluzia că acesta s-ar bucura de un drept discreționar în această privință. Guvernul este supus, pentru întreaga sa activitate controlului parlamentar exercitat de Camerele legislative, dar și de Parlament ca organ reprezentativ al poporului. Așa cum am mai menționat, toate acțiunile de politică externă întreprinse de Guvern, inclusiv cele finalizate prin intervenția

[1)] În doctrina de specialitate se apreciază că politica externă este tot o dimensiune a administrației publice, unul dintre ministere ocupându-se de acest domeniu, ceea ce înseamnă că reglementarea unor atribuții și pentru șeful de stat în această materie are și semnificația implicării sale în procesul decizional administrativ. Politica externă, însă, ne apare ca exteriorizare a poziției statului față de alte state, față de organisme internaționale, de unde necesitatea implicării în procesul decizional politic, nu numai a autorităților administrative și executive, dar și a Parlamentului, astfel încât prin voința conjugată a acestor autorități să se mențină echilibrul și controlul reciproc în interior, dar să se asigure și credibilitatea României ca stat în exterior (a se vedea *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2001, p. 317).

Președintelui României, potrivit art. 91 din Constituție, poartă girul Parlamentului, deoarece acesta a acceptat programul de guvernare, din care își trage legitimitatea orice act de realizare a politicii externe. Acesta este încă un argument suplimentar potrivit căruia Președintele României este obligat constituțional să-și exercite rolul de reprezentant al statului român în raporturile internaționale, precum și atribuțiile prevăzute în art. 91 din Constituție sub girul indirect al Parlamentului.

În înfăptuirea rolului și a atribuțiilor sale în domeniul politicii externe, Președintele 16
României nu se subordonează instituțional Parlamentului, dar poate răspunde în fața acestuia potrivit art. 95 din Constituție dacă își depășește atribuțiile prevăzute în art. 91 sau art. 80 din Constituție.

După cum se poate observa din cele arătate, caracterul și conținutul atribuțiilor 17
Președintelui României în domeniul politicii externe evidențiază componenta parlamentară a regimului semiprezidențial pe care Adunarea Constituantă l-a normativizat în textul Constituției. Atribuțiile Președintelui României în această privință sunt asemănătoare atribuțiilor ce revin în mod obișnuit șefilor de stat în regimurile politice parlamentare.

§2. Colaborarea Președintelui României cu Guvernul în domeniul politicii externe

Prin tradiție, înfăptuirea politicii externe a statului este conferită puterii executive, fără a 18
se exclude interferența Parlamentului în acest domeniu. În sistemul constituțional românesc, puterea executivă este organizată la vârf potrivit modelului „Executivului dualist". Aceasta înseamnă că prerogativele puterii executive sunt departajate între președintele republicii și Guvern. Constituția a fixat rolul și atribuțiile Președintelui României în materie de politică externă în art. 80 alin. (1), art. 87 alin. (1), art. 91, art. 148 alin. (4). Pot fi incidente în domeniul care ne interesează și art. 86, 88 și 90 din Constituție, în funcție de preocupările și interesul președintelui republicii. Cât privește Guvernul, art. 102 alin. (1) din Constituție a statuat că acesta asigură realizarea politicii externe a țării, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament. Referirea la Parlament din art. 102 alin. (1) al Legii fundamentale are semnificația instituirii unei răspunderi politice a Guvernului față de forul legislativ pentru modul de realizare a rolului său în materie de politică externă. Președintele României nu are o astfel de răspundere specială ce ar decurge din modul în care exercită atribuțiile prevăzute în art. 91 din Constituție. Rămâne la latitudinea Parlamentului de a-și exprima dezacordul cu privire la activitățile Președintelui în materie de politică externă, eventual prin declanșarea, chiar, a unei proceduri de suspendare din funcție. Colaborarea Președintelui României cu Guvernul, inclusiv cu prim-ministrul în domeniul politicii externe se circumscrie dispozițiilor constituționale în materie. Cele două autorități au sfere proprii de atribuții, nu se subordonează una alteia, ci colaborează și își coordonează activitățile și acțiunile de politică externă.

Așa cum am menționat deja, rolul Guvernului în materie de politică externă este 19
clar reglementat și formulat în dispoziții explicite, atât în Constituție, cât și în legislația aferentă. Nu au nicio susținere constituțională considerentele Curții Constituționale potrivit cărora Guvernul ar avea un rol tehnic, de execuție în domeniul politicii externe. Această concluzie a Curții este dezmințită de formularea clară și explicită din art. 102 alin. (1) din Constituție, potrivit căreia Guvernul asigură realizarea politicii externe a țării,

potrivit programului său de Guvernare acceptat de Parlament. Dacă Guvernul ar fi doar un organism de execuție în materie de politică externă, având obligația de a implementa în mod corespunzător orientările și măsurile de politică externă stabilite de Președintele României, ar însemna că România ar avea două politici externe:

a) una, ale cărei orientări și obiective ar fi stabilite de președintele republicii, fără nicio legătură cu programul de guvernare acceptat de Parlament;

b) una, realizată de Guvern, potrivit programului său de guvernare, acceptat de Parlament.

20 Două concluzii se desprind cu rapiditate din această ecuație absurdă, întemeiată pe Decizia Curții Constituționale nr. 683 din 27 iunie 2012:

a) Președintele României nu ar răspunde politic în fața Parlamentului pentru orientările de politică externă pe care le-ar stabili;

b) Guvernul nu ar putea fi tras la răspundere de către Parlament pentru modul în care acționează în domeniul politicii externe, deoarece a acționat în afara programului său de guvernare dând curs ori conformându-se orientărilor și indicațiilor transmise de Președintele României.

21 Prin Decizia nr. 683/2012, Curtea Constituțională induce ideea unei subordonări și răspunderi a Guvernului față de Președintele României, în cazul în care nu ar implementa „în mod corespunzător" măsurile stabilite de președinte și față de care statul s-a angajat. Este aceasta o concluzie care se desprinde singură din considerentele Curții Constituționale, dar care nu se întemeiază pe nicio dispoziție constituțională. Nu avem intenția să extindem mai mult comentariul nostru privind Decizia Curții Constituționale nr. 683 din 27 iunie 2012. Considerăm, însă, că decizia Curții a complicat inutil și neconstituțional raporturile Președintelui României cu Guvernul în materie de colaborare în domeniul politicii externe. De aceea, vom reveni la contextul constituțional clar și precis definit de către Adunarea Constituantă cu privire la această temă.

22 Colaborarea Președintelui României cu Guvernul în domeniul politicii externe este prevăzută în art. 91 din Constituție. Președintele încheie tratate internaționale în numele României, după ce acestea au fost negociate de Guvern. Sigur, rolul președintelui republicii nu se reduce la o simplă semnătură pe un astfel de document juridic. Nu poate fi refuzat dreptul Președintelui de a fi consultat, de a-și exprima clar și oficial poziția față de conținutul tratatului. În fond, președintele republicii poate refuza să semneze un tratat care s-a negociat fără informarea și, chiar, fără consultarea sa. Refuzul Guvernului de a colabora cu Președintele României se face pe riscul prim-ministrului și al ministrului de externe. Nemulțumit de modul în care se negociază un tratat în numele României, președintele republicii se poate adresa, după caz, Parlamentului, printr-un mesaj sau poate, chiar, sesiza Curtea Constituțională dacă apreciază că a apărut un conflict juridic de natură constituțională în raporturile sale instituționale cu Guvernul. Aceleași drepturi și opțiuni le are Președintele în materie de acreditare a reprezentanților diplomatici ai României.

§3. Atribuțiile Președintelui României privind încheierea tratatelor internaționale și supunerea acestora spre ratificare Parlamentului

23 Prima teză din art. 91 alin. (1) din Constituție stabilește atribuția Președintelui României de a încheia tratate internaționale în numele României, negociate de Guvern.

Înainte de a stabili semnificația termenului de încheiere a tratatelor internaționale se impune definirea termenului de tratat internațional, utilizat în Constituție în mai multe texte[1]. Legea nr. 590/2003 prevede în art. 1 lit. a) că prin tratat se înțelege actul juridic, indiferent de denumire sau de formă, care consemnează în scris un acord la nivel de stat, la nivel guvernamental sau la nivel departamental, având scopul de a crea, de a modifica ori de a stinge drepturi și obligații juridice sau de altă natură, guvernat de dreptul internațional public și consemnat într-un instrument unic ori în două sau în mai multe instrumente conexe. Aceeași lege, definește în art. 1 lit. b) termenul de „încheiere a tratatelor", prin care se înțelege succesiunea de etape care trebuie urmate, ansamblul de activități care trebuie desfășurate, precum și ansamblul de proceduri și reguli care trebuie respectate astfel încât tratatul să intre în vigoare pentru România. În privința tratatelor internaționale, principala acțiune de politică externă este negocierea tratatului, activitate la care prezența președintelui republicii este ocazională, deși poate avea o importanță hotărâtoare.

Negocierea tratatului este o obligație constituțională ce revine Guvernului și 24
se îndeplinește în principal prin Ministerul Afacerilor Externe și sub autoritatea prim-ministrului. Legea nr. 590/2003 stabilește cadrul legal pentru toate operațiunile referitoare la negocierea unui tratat, inclusiv responsabilitățile ce revin autorităților publice competente. Fiind vorba de un act juridic prin care România își asumă anumite angajamente și obține drepturi determinate, negocierea cuprinde un set de operațiuni care au deopotrivă un caracter politic și juridic.

Nu se poate iniția negocierea unui tratat la nivel de stat fără aprobarea Președintelui 25
României. Este aceasta o cerință expresă stabilită în art. 3 alin. (1) din Legea nr. 590/2003. Procedural, Ministerul Afacerilor Externe, împreună cu ministerele interesate întocmesc un memorandum de negociere pe care îl va supune, cu avizele necesare analizei Guvernului. În cazul în care acesta și-l însușește, prin semnătura primului-ministru, memorandumul de negociere va fi înaintat spre aprobare Președintelui României. Memorandumul cuprinde obiectul tratatului, necesitatea încheierii acestuia, finalitatea încheierii lui, mandatul de negociere care urmează a fi promovat în cadrul negocierilor [art. 5 alin. (1) din Legea nr. 590/2003]. După finalizarea negocierilor, urmează aprobarea semnării, care este o procedură eminamente tehnică. Prin semnarea tratatului, Președintele României exprimă consimțământul față de conținutul acestuia

Teza a doua a art. 91 alin. (1) din Constituție stabilește obligația constituțională a 26
Președintelui de a supune tratatul pe care l-a semnat procedurii de ratificare de către Parlament. Tratatul nu produce efecte juridice înainte de ratificare. De altfel, ratificarea tratatului este o condiție constituțională, prevăzută în art. 11 alin. (2) din Legea fundamentală, pentru ca acesta să intre ca parte integrantă în sistemul de drept național. Alin. (3) al art. 11 din Constituție prevede că în cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției. Termenul în care președintele republicii supune tratatul pe care l-a semnat, ratificării este un termen rezonabil[2].

---

[1] Art. 11, art. 20, art. 146 lit. b), art. 147 alin. (3), art. 148 și art. 149.

[2] În textul nerevizuit al Constituției, Președintele avea la dispoziție un termen de 60 de zile pentru a înainta tratatul Parlamentului spre ratificare.

27 Ultima teză a art. 91 alin. (1) din Constituție nu are o legătură directă cu Președintele României. Enunțul constituțional se referă la tratate și acorduri internaționale[1] care nu trebuie semnate de Președinte, dar care urmează să parcurgă aceleași etape pentru a fi incluse în sistemul de drept național: negociere, încheiere, aprobare, ratificare – proceduri detaliate în Legea nr. 590/2003.

28 Întreaga procedură de negociere, încheiere și ratificare a tratatelor internaționale presupune colaborarea între puterea executivă, reprezentată de Președintele României și Guvern prin Ministerul Afacerilor Externe, precum și alte ministere și organisme de specialitate, și Parlament. Toate autoritățile publice implicate își coordonează acțiunile pentru succesul unei acțiuni de politică externă.

§4. Atribuțiile Președintelui României privind reprezentarea diplomatică a României

29 O altă atribuție a Președintelui României în domeniul politicii externe, se referă la două aspecte distincte ca reglementare juridică, dar care pot fi conexate ca scop final. Art. 91 alin. (2) din Constituție prevede că Președintele, la propunerea Guvernului, acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici ai României și aprobă desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice. Ambele atribuții nu pot fi exercitate de președintele României decât la propunerea Guvernului, în calitatea pe care acesta o are potrivit art. 102 alin. (1) din Constituție și pentru care poartă o răspundere politică directă în fața Parlamentului.

30 Textul constituțional citat se referă la reprezentanți diplomatici. Ca orice stat independent și suveran, recunoscut ca atare de comunitatea internațională (alte state și organizații internaționale) România are relații diplomatice prin care promovează interesele și valorile naționale ocrotite de statul român. Într-o definiție de dicționar, prin relații diplomatice se înțeleg raporturi politice cu caracter oficial și de continuitate între state, stabilite pe baza acordului reciproc de voință, prin misiuni diplomatice permanente pe care statele și le trimit în scopul dezvoltării colaborării internaționale și al apărării intereselor fiecărui stat și ale cetățenilor săi pe teritoriul celuilalt stat[2]. Într-o altă definiție, relațiile diplomatice se referă la conducerea, prin intermediul organelor reprezentative și prin mijloace pașnice, a relațiilor externe ale unui anumit subiect al dreptului internațional cu oricare alt subiect sau alți subiecți[3].

31 În categoria reprezentanților diplomatici ai României, la care face trimitere art. 91 alin. (2) din Constituție intră persoanele cu rang de ambasador – șef al unei misiuni diplomatice a României într-un alt stat sau pe lângă o organizație internațională. Șeful misiunii diplomatice este reprezentant unic al României în statul în care este acreditat [art. 16 alin. (1) din H.G. nr. 8/20013 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe]. Acreditarea reprezentanților diplomatici ai României se face de Președintele României prin decret prezidențial, contrasemnat de prim-ministru, conform

---

[1] Acordurile internaționale sunt tot tratate.

[2] Dicționar diplomatic, Ed. Politică, București, 1979, p. 744.

[3] *M. Hardy*, Modern Diplomatic Law, University Press, Manchester, 1968, p. 1, apud *I.M. Anghel*, Dreptul diplomatic, vol. I, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1984, p. 49.

art. 100 alin. (2) din Constituție. În vederea acreditării, persoanele propuse de Guvern sunt audiate în comisiile parlamentare de specialitate ale celor două Camere legislative, care vor da un aviz consultativ în urma audierilor. Președintele va semna scrisoarea de acreditare a reprezentantului diplomatic pe lângă șeful statului acreditar. Rechemarea de la post se face tot prin decret de către Președintele României la propunerea Guvernului.

Misiunile diplomatice pot fi clasificate în mai multe categorii. Ambasada are rangul 32
diplomatic cel mai înalt și este condusă de un ambasador. Legea nr. 37 din 24 mai 1991 privind înființarea, desființarea și schimbarea rangului misiunilor diplomatice și oficiilor consulare a creat cadrul legal pentru exercitarea de către Președintele României a atribuției prevăzute în art. 91 alin. (2) din Constituție. Președintele republicii recurge la această procedură la propunerea Guvernului. Decretul prezidențial trebuie contrasemnat de prim-ministru, potrivit art. 100 alin. (2) din Constituție.

§5. Acreditarea reprezentanților diplomatici ai altor state pe lângă Președintele României

Schimbul de ambasadori efectuat de state este un procedeu străvechi, menționat în 33
cele mai vechi documente referitoare la relațiile dintre state. Reprezentanții diplomatici străini depun scrisorile de acreditare în mâinile Președintelui României, într-o procedură solemnă, înmânarea scrisorii de acreditare semnificând momentul de la care reprezentantul diplomatic respectiv își inaugurează oficial misiunea în România. Scrisoarea de acreditare a acestuia este semnată de șeful statului care urmează a fi reprezentat. Simbolic este și un schimb de mesaj diplomatic între șeful statului acreditat și cel al statului acreditar.

Art. 92. Atribuții în domeniul apărării

(1) Președintele României este comandantul forțelor armate și îndeplinește funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării.

(2) El poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate. Numai în cazuri excepționale, hotărârea Președintelui se supune ulterior aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare.

(3) În caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, Președintele României ia măsuri pentru respingerea agresiunii și le aduce neîntârziat la cunoștință Parlamentului, printr-un mesaj. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii.

(4) În caz de mobilizare sau de război Parlamentul își continuă activitatea pe toată durata acestor stări, iar dacă nu se află în sesiune, se convoacă de drept în 24 de ore de la declararea lor.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 138-141; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 208-210; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 149-150; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 733-734; *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 92 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 859-868; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 256-270; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 837-838; *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire a Constituției comentată și

adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 160-161; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 352-385; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 316-317; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 291-294.

Studii de specialitate: *R. Carp*, Reflecții pe marginea statutului juridic al decretelor emise de Președintele României, în Revista de Drept Public nr. 4/2004; *F. Vodiță*, Realități și perspective privind integrarea României în Spațiu Schengen, în Revista de Drept Public nr. 2/2011.

Corelații legislative: Legea nr. 355/2009 privind regimul stării de mobilizare parțială sau totală a forțelor armate și al stării de război (M.Of. nr. 805 din 25 noiembrie 2009); Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării (M.Of. nr. 494 din 10 iulie 2002); Legea nr. 45/1994 apărării naționale a României (M.Of. nr. 172 din 7 iulie 1994); Legea nr. 446/2006 privind pregătirea populației pentru apărare (M.Of. nr. 990 din 12 decembrie 2006).

Comentariu

Sumar

§1. Legitimitatea atribuțiilor Președintelui României în domeniul apărării 962
§2. Conceptul legal de apărare națională 964
§3. Conceptul legal de forță armată 965
§4. Conținutul noțiunii de comandant al forțelor armate 966
§5. Procedura constituțională și legală de mobilizare a forțelor armate 967
§6. Măsurile pentru respingerea agresiunii armate îndreptate împotriva țării 970
§7. Continuarea activității Parlamentului pe durata mobilizării sau a stării de război 971

§1. Legitimitatea atribuțiilor Președintelui României în domeniul apărării

1 În toate formele de guvernământ șeful statului – monarh sau președinte – simbolizează unitatea și continuitatea statului. În această calitate, șefului statului îi revine și răspunderea pentru apărarea acestora, cu toate mijloacele pe care statul le are la dispoziție și cu dreptul de a pune în mișcare, pentru acest scop, toate structurile statale, resursele materiale și umane de care dispune. Dreptul șefului statului de apărare a acestuia, de fapt de coordonare și, la nevoie, de conducere supremă a tuturor structurilor statale specializate în domeniul apărării are, datorită vechimii sale ancestrale, valoare de simbol.

2 Dreptul șefului statului de a sta la comanda tuturor structurilor și resurselor alocate apărării naționale are o componentă politică și una executivă. Componenta politică constă în legitimitatea funcției ca atare, conferită fie prin dreptul de succesiune ereditară, specifică formelor de guvernământ monarhice, fie prin alegere directă de către corpul electoral sau de către Parlament. Oricum, funcția șefului statului de apărare a independenței statului, a integrității teritoriale a țării este pe deplin legitimată prin rădăcinile constitutive ancestrale ale instituției Conducătorului, ca autoritate recunoscută de comunitatea pe care o guvernează. Componenta executivă a dreptului șefului statului în materie de apărare națională este o constantă a atribuțiilor ce revin organismului de vârf al puterii executive. În sistemul constituțional românesc rolul asumat de șeful statului în domeniul organizării și coordonării sistemului de apărare națională este o trăsătură constantă a organizării competențelor la vârful puterii executive.

În art. 80 din Constituție este statuat, între altele, că Președintele României este garantul independenței naționale și al integrității teritoriale a țării. Textul constituțional nu fixează o atribuție concretă a președintelui republicii, ci rolul acestuia. În principiu, și în absența dispozițiilor art. 92 din Constituție, Președintele României ar fi fost îndreptățit să ia orice măsuri legale pe care le-ar fi socotit apte pentru realizarea rolului său constituțional. Pentru aceasta, ar fi trebuit, însă, ca în prealabil Parlamentul să creeze cadrul normativ necesar pentru ca Președintele să-și îndeplinească acest rol. Adunarea Constituantă a venit, însă, cu un plus de precizare normativă, prevăzând care sunt atribuțiile în domeniul apărării ale președintelui republicii. Este vorba de atribuții constituționale. Alte atribuții în domeniul apărării pot fi prevăzute prin legi speciale adoptate de Parlament, cu respectarea semnificațiilor și a conținutului rolului Președintelui pentru apărarea independenței de stat și a integrității teritoriale a țării. 3

Atribuțiile Președintelui în acest domeniu, sunt pe deplin legitime, deoarece acesta reprezintă statul român. Această atribuție i-ar fi revenit Președintelui României, chiar dacă Adunarea Constituantă ar fi optat pentru consacrarea constituțională a unei republici parlamentare, întrucât, în calitate de reprezentant al statului, Președintele are și obligația constituțională de a-i garanta existența ca atare, și de a-l apăra împotriva oricărei amenințări armate, sau de altă natură. 4

Caracterul militar al amenințărilor la adresa independenței naționale și al integrității teritoriale a țării sunt subînțelese. Independența statului poate fi amenințată și indirect prin mijloace politice, financiare, diplomatice, atacuri informatice sau de altă natură. Respingerea acestor atacuri, riposta organismelor specializate pot să antreneze intervenția directă a Președintelui României în calitatea sa conferită de art. 80 din Constituție, precum și de alte dispoziții cuprinse în legi speciale, fără a se pune, însă, problema exercitării de către Președinte a atribuțiilor prevăzute în art. 92 din Constituție. 5

Nici rolul constituțional al Președintelui României întemeiat pe art. 80 din Legea fundamentală, nici atribuțiile sale în domeniul apărării nu presupun din partea acestuia acte cu caracter militar. Și într-un caz și în altul, prerogativele Președintelui României sunt de natură politică. Aceasta nu înseamnă că nu sunt acte de comandă, de autoritate statală. Președintele este comandantul forțelor armate, dar acesta nu conduce operațiuni militare propriu-zise, ci doar le aprobă, deși se poate admite că ar putea și să le inițieze, din punct de vedere strategic și, chiar, tactic. 6

Președintele României este titularul exclusiv al atribuțiilor prevăzute în art. 92 din Constituție, deși colaborează cu alte organisme statale pentru exercitarea lor, în primul rând, cu Parlamentul și Guvernul. Colaborarea cu aceste organisme îi legitimează și mai mult rolul în acest domeniu, deoarece acțiunile sale și măsurile pe care le adoptă vor avea și girul Parlamentului și al Guvernului. 7

Legitimitatea atribuțiilor prevăzute în art. 92 din Constituție va depinde, desigur, de oportunitatea luării măsurilor respective în raport cu gravitatea și amplitudinea motivelor ce le determină. Constituția lasă la latitudinea Președintelui României să aprecieze caracterul excepțional al acțiunilor pe care le consideră amenințări la adresa independenței naționale și a integrității teritoriale a țării, sau chiar la adresa existenței statului român. Adunarea Constituantă nu a avut cum să ignore atentatele la suveranitatea și independența statului român, cesiunile teritoriale, din perioada interbelică, deși acest lucru nu rezultă din lucrările acesteia. De aceea, enunțurile constituționale, au un anumit grad de generalitate 8

pentru a permite ca prin voință legislativă ordinară să se completeze cadrul constituțional cu atribuții suplimentare. Orice astfel de atribuții sunt prin natura lor legitime, deoarece au ca unic scop și justificare apărarea ființei naționale, apărarea caracterului suveran și independent al statului român, a unității sale naționale.

§2. Conceptul legal de apărare națională

9 Adnotarea marginală a art. 92 din Constituție face referire la „apărare". Este evident, însă, că semnificația termenului de apărare se raportează la sensul utilizării forțelor armate care au ca scop apărarea națională. Legea nr. 45 din 1 iulie 1994 (Legea apărării naționale), cu modificările și completările ulterioare, prevede în art. 1 că apărarea națională cuprinde ansamblul de măsuri și activități adoptate și desfășurate de statul român în scopul de a garanta suveranitatea națională, independența și unitatea statului, integritatea teritorială a țării și democrația constituțională.

10 Referitor la termenul de „garantare a democrației constituționale" prin măsuri cu caracter militar, ar trebui precizat că utilizarea acestora trebuie să fie proporțională cu gravitatea acțiunilor îndreptate împotriva democrației constituționale, în condițiile în care semnificațiile acesteia nu sunt clarificate sau calificate ca atare printr-un text normativ. În mod obișnuit prin atentat împotriva democrației constituționale se înțelege încercarea de schimbare a regimului politic, a formei de guvernământ, a structurii de stat, a principiilor constituționale cu rol determinant în funcționarea democratică a statului. Nu orice acțiune îndreptată împotriva instituțiilor fundamentale ale statului român poate fi calificată ca atac împotriva democrației constituționale. În ceea ce ne privește, considerăm că utilizarea în cuprinsul art. 1 din Legea nr. 45/1994 a termenului de garantare a democrației constituționale, este inadecvată tocmai datorită semnificațiilor politologice ale noțiunii de democrație constituțională (care poate avea sensuri foarte largi și mai puțin periculoase pentru integritatea statului și securitatea națională).

11 Desigur, toate valorile prevăzute în art. 1 din Legea nr. 45/1994 pot fi amenințate de forțe din afara țării, dar și din interiorul acesteia. Un atac informatic, de pildă, împotriva unei baze de date de importanță strategică pentru statul român poate fi declanșat din străinătate sau, chiar, de pe teritoriul național. Textul constituțional vizează orice atac, indiferent de natura lui și de mijloacele prin care este declanșat și înfăptuit. Acțiunile și actele agresive primesc riposta din partea autorităților competente potrivit Constituției și legilor țării, precum și principiilor doctrinei militare a statului român, normelor general-admise ale dreptului internațional și tratatelor la care România este parte (art. 3 din Legea nr. 45/1994).

12 Prin Legea nr. 45 din 1 iulie 1994 s-a legiferat structura sistemului național de apărare care cuprinde conducerea, forțele, resursele și infrastructura teritorială. Conducerea sistemului național de apărare este un atribut exclusiv și inalienabil al autorităților constituționale ale statului și se realizează de către Parlament, Președintele României, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Guvern, Ministerul Apărării Naționale și autoritățile administrației publice care au atribuții speciale în domeniul apărării naționale (art. 7 din Legea nr. 45/1994).

13 Constituția prevede în art. 92 alin. (1) că Președintele României este comandantul forțelor armate, dar nu exercită comanda propriu-zisă a forțelor armate la care se apelează

pentru apărarea națională. Art. 8 alin. (1) din Legea nr. 45/1994 prevede că conducerea acțiunilor militare la nivel strategic, în caz de agresiune armată, la instituirea stării de asediu, declararea stării de mobilizare sau a stării de război se realizează prin Centrul național militar de comandă, care se subordonează direct Consiliului Suprem de Apărare a Țării. Când nu se pune problema unui act de agresiune împotriva țării, sau a instituirii stărilor de asediu ori de război și nici a declarării mobilizării parțiale sau totale a forțelor armate, Centrul național militar funcționează ca nucleu în subordinea Statului Major General.

În perioada în care Centrul Național de Apărare se află în subordinea Consiliului 14
Suprem de Apărare a Țării, numirea comandantului acestuia se face de către Președintele României, la propunerea ministrului apărării naționale. Legea nr. 45/1994 prevede că forțele armate destinate apărării cuprind armata, marile unități și unitățile din subordinea Ministerului de Interne, unitățile serviciilor de informații și alte formațiuni de apărare armată. Lor li se adaugă forțele de protecție, formate din unitățile și formațiunile de protecție civilă, formațiunile sanitar-voluntare ale Crucii Roșii, precum și alte formațiuni stabilite prin lege.

În vederea asigurării apărării naționale se alocă resursele umane, financiare, materiale 15
și de altă natură pe care statul le poate asigura, în vederea susținerii eforturilor de apărare a țării. Resursele umane se constituie din întreaga populație aptă de efort pentru apărarea națională.

Apărarea națională este un obiectiv strategic major, a cărei amplitudine este sporită 16
datorită apartenenței României la sistemul de alianțe din cadrul NATO. În cadrul politicii de apărare, un loc central îl ocupă planificarea apărării în care sunt incluse programele, acțiunile și măsurile inițiate de România în cadrul contribuției la securitatea și apărarea colectivă în cadrul NATO, precum și al contribuției aferente Uniunii Europene, în contextul cooperării militare bilaterale și multilaterale cu alte state și al îndeplinirii obligației asumate prin participarea la activitatea unor organizații și regimuri juridice internaționale (art. 1 din Legea nr. 203/2015 privind planificarea apărării). Art. 5 alin. (1) din Legea nr. 203/2015 prevede obligația Președintelui României ca, în termen de cel mult 6 luni de la data depunerii jurământului să prezinte Parlamentului Strategia națională de apărare, în vederea dezbaterii și aprobării.

Activitățile în domeniul apărării naționale sunt conduse de Ministerul Apărării, ca organ 17
de specialitate al administrației publice centrale. Legea nr. 203/2015 prevede în art. 6 că în vederea realizării prevederilor Strategiei naționale de apărare, a implementării liniilor directoare ale politicii de apărare stabilite prin Programul de guvernare și în conformitate cu prevederile Conceptului strategic al NATO, Ministerul Apărării elaborează Carta Albă a apărării, prin care se stabilesc misiunile și cerințele specifice pentru armata României, resursele naturale, umane, materiale, financiare și de altă natură, care urmează să fie asigurate anual, în vederea formării capacităților militare necesare îndeplinirii misiunilor armatei.

§3. Conceptul legal de forță armată

Conceptul de forță armată are o semnificație integratoare a tuturor organismelor care 18
dispun de resursele necesare asigurate de stat și pe care le utilizează exclusiv pentru susținerea operațiunilor militare de apărare. Art. 26 din Legea nr. 45/1994 prevede că

armata este componenta de bază a forțelor armate care asigură pe timp de pace și la război, integritatea într-o concepție unitară a activităților tuturor forțelor participante la acțiunile de apărare a țării. Legea nr. 346 din 21 iulie 2006 privind organizarea și funcționarea Ministerului Apărării prevede în art. 2 că Armata României este un sistem în care sunt cuprinse structuri centrale, structuri și forțe ale Ministerului Apărării. Rezultă că termenul de „Armata României" are semnificația unei structuri organizatorice, funcționale și operaționale integratoare care asigură capacitatea de luptă a tuturor structurilor și unităților în îndeplinirea misiunilor de apărare națională.

19 Categoriile de forță ale armatei sunt: trupe de uscat; aviația și apărarea antiaeriană; marina militară. Acestea au în compunere state majore, comandamente de arme, mari unități și unități luptătoare, de învățământ și de instrucție, precum și unități și formațiuni de luptă și de logistică (art. 29 din Legea nr. 45/1994).

§4. Conținutul noțiunii de comandant al forțelor armate

20 Noțiunea de comandant al forțelor armate utilizată în art. 92 alin. (1) din Constituție nu are o semnificație militară, ci una politică. Nu este vorba de o funcție conferită sau câștigată, ci este o demnitate publică încredințată prin voința normativă a Adunării Constituante șefului statului și pe care acesta o exercită pe întreaga durată a mandatului său. Funcția de comandant al forțelor armate nu este, însă, o funcție onorifică, ci implică exercitarea autorității statului la cel mai înalt grad. Conținutul funcției de comandant al forțelor armate este subsumată rolului Președintelui României prescris în art. 80 alin. (1) de garant al independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării și atribuțiilor încredințate acestuia prin art. 92 și 93 din Constituție, dacă și când acestea presupun măsuri pentru apărarea națională sau alte măsuri excepționale de aceeași natură. Titularul funcției de comandant al forțelor armate are dreptul să recurgă la toate măsurile legale pentru a-și exercita funcția respectivă cu respectarea strictă a dispozițiilor și rigorilor constituționale ce rezultă din logica textelor Legii fundamentale.

21 Nicio măsură cu conținut militar sau de apărare a ordinii publice nu poate fi exercitată sub autoritatea comandantului forțelor armate, dacă vizează reprimarea manifestărilor civice legitime ale populației. Forța de dominație și constrângere a statului, inclusiv cea care include forța militară, indiferent sub a cărui comandă trebuie să se exercite în mod legitim, adică în cadrul strict al Constituției și legilor aferente.

22 Toate constituțiile atribuie șefului statului – monarh sau președinte – această autoritate, după modelul Constituției S.U.A. care prevede în art. II secțiunea 2 că „Președintele va fi comandantul forțelor armate și marinei Statelor Unite și al miliției diferitelor state atunci când acestea sunt chemate în serviciul activ al Statelor Unite". Ultimul președinte american care a comandat efectiv trupe pe teatrul de război a fost James Madison[1)].

23 În calitate de comandant al forțelor armate, Președintele României are sub autoritatea sa toate structurile specializate și cu atribuții de apărare. Exercitarea acestei înalte autorități executive nu este condiționată de existența stării de război. Este vorba de o funcție care se exercită pe întreaga durată a mandatului, atât pe timp de pace, cât și de război.

[1)] *J.M. Shafritz*, The Dorsey Dictionary of American Government and Politics, The Dorsey Press, Chicago, 1988, p. 110.

Președintele României îndeplinește și funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, organism constituțional care are atribuția de organizare și coordonare unitară a activităților care privesc apărarea țării și securitatea națională, participarea la menținerea securității internaționale și la apărarea colectivă în sistemele de alianță militară, precum și la acțiuni de menținere sau de restabilire a păcii (art. 119 din Constituție). Față de textul citat facem o primă observație de principiu: funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării este mai cuprinzătoare ca atribuții și autoritate executivă, decât funcția/demnitatea de comandant al forțelor armate. Tradițional, funcția de comandant al forțelor armate sau de comandant suprem vizează strict coordonarea tuturor acțiunilor militare și de altă natură care au ca obiectiv apărarea țării și a securității naționale împotriva oricărui act care ar amenința independența națională, unitatea și integritatea teritorială a țării. 24

Din art. 119 din Constituție referitor la rolul constituțional al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, rezultă că acest organism are atribuții mult mai largi decât cele specifice pentru apărarea națională. Art. 92 alin. (2) din Constituție îi conferă Președintelui României două calități distincte, cu roluri diferite: cea de comandant al forțelor armate și cea de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării. Întrucât Consiliul Suprem de Apărare a Țării are două obiective distincte ca natură, Președintele României va prezida acest organism în calitate de șef al statului român și comandant al forțelor armate în acțiunile privind apărarea națională. Pentru realizarea celorlalte obiective ale Consiliului Suprem de Apărare a Țării (prevăzute în teza a doua a art. 119 din Constituție) Președintele va apărea exclusiv în calitatea sa de reprezentant al statului român. În opinia noastră, din coroborarea art. 80 alin. (1) și a art. 92 alin. (1) din Constituție, funcția de comandant al forțelor armate ar trebui restrânsă la măsurile ce privesc prin natura lor apărarea națională. În sensul acestei concluzii este și formularea adnotării marginale a art. 92 din Constituție și întregul conținut al acestui text constituțional. 25

În calitate de comandant al forțelor armate, Președintele României răspunde în fața Parlamentului pentru modul în care își îndeplinește atribuțiile prevăzute în art. 92 din Constituție. Președintele va răspunde în fața Parlamentului și în calitatea sa de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, întrucât art. 2 din Legea nr. 415 din 27 iunie 2002 privind organizarea și funcționarea acestui organism prevede că activitatea acestuia este supusă examinării și verificării parlamentare. Anual, dar nu mai târziu de primul trimestru al anului următor, precum și la cererea comisiilor permanente de specialitate ale Parlamentului, sau ori de câte ori se consideră necesar, Consiliul Suprem de Apărare a Țării prezintă, în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, rapoarte asupra activității desfășurate. Legea nr. 415/2002 prevede în art. 5 alin. (2) că președintele Senatului și prim-ministrul îndeplinesc funcțiile de vicepreședinți ai Consiliului Suprem de Apărare a Țării. 26

§5. Procedura constituțională și legală de mobilizare a forțelor armate

Am arătat, deja, că termenul de forțe armate se raportează strict la armata propriu-zisă, marile unități și unități din subordinea Ministerului de Interne, cele ale serviciilor de informații ale statului și alte formațiuni de apărare armată organizate potrivit legii. În afara forțelor armate, există forțele de protecție formate din unitățile și formațiunile de protecție civilă, formațiunile sanitar-voluntare ale Crucii Roșii și alte formațiuni ce pot fi stabilite 27

ad-hoc prin lege. Când textul constituţional din art. 92 alin. (2) se referă la mobilizarea parţială sau totală a forţelor armate, avem în vedere toate forţele destinate apărării (forţele armate şi forţele de protecţie). Legea nr. 45/1994 stabileşte că populaţia aptă de efort pentru apărarea naţională constituie o parte componentă a resurselor apărării naţionale. În cazul declarării mobilizării, pot fi chemaţi cetăţenii apţi de muncă pentru prestări de servicii, în condiţiile prevăzute de lege.

28 Stadiul pregătirii populaţiei pentru apărare se verifică prin exerciţii şi antrenamente de mobilizare de către Statul Major General, împreună cu alte organisme specializate, pe baza unui plan aprobat de Consiliul Suprem de Apărare a Ţării.

29 Competenţa de a declara mobilizarea parţială sau totală a forţelor armate revine Preşedintelui României, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului. Legea nr. 415/2002 prevede atribuţia Consiliului Suprem de Apărare a Ţării de a analiza şi propune, la solicitarea Preşedintelui Republicii, măsuri pentru declararea mobilizării parţiale sau generale a forţelor armate. Acelaşi organism avizează proiectele de acte normative iniţiate sau emise de Guvern privind pregătirea populaţiei pentru apărare şi aprobă repartiţia numărului de recruţi încorporaţi pe instituţiile cu atribuţii în domeniul securităţii naţionale, nomenclatorul şi nivelurile de constituire a rezervelor de mobilizare.

30 Constituţia nu avea cum să prevadă situaţiile în care s-ar impune mobilizarea forţelor armate, fie parţială, fie totală, deoarece acestea pot fi diverse. Este responsabilitatea directă a Preşedintelui, în calitate de comandant al forţelor armate şi de preşedinte al Consiliului Superior de Apărare a Ţării de a decide oportunitatea adoptării unei astfel de măsuri. Oricum, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării are printre atribuţii şi pe aceea de a analiza şi propune o astfel de măsură la solicitarea şefului statului. Mobilizarea poate fi motivată de cauze militare sau civile (dezastre naturale). Întrebuinţarea forţelor armate este posibilă în timp de pace, în situaţii de criză şi la război. Sigur că aceste situaţii vor fi analizate şi definite ca atare în Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, Parlamentul având posibilitatea de a evalua oportunitatea măsurilor respective.

31 Deşi Preşedintele României este responsabil pentru aceste măsuri, el nu are un drept discreţionar, iar răspunderea sa va fi dublată de răspunderea celorlalţi membri ai Consiliului Suprem de Apărare a Ţării. Nu este vorba de o răspundere colectivă, ci de răspunderi individuale multiple. Dacă Parlamentul are posibilitatea de a dezbate operativ propunerea Preşedintelui României de mobilizare, acesta se va întruni de îndată. Numai în cazuri excepţionale hotărârea Preşedintelui se supune ulterior aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare.

32 Textul constituţional se referă la „hotărârea Preşedintelui", care nu poate avea o altă semnificaţie formală, decât aceea de decret prezidenţial, supus contrasemnării de către prim-ministru. Mobilizarea poate fi totală, atunci când se referă la toate structurile şi unităţile forţelor armate, sau parţială, când se referă la un anumit contingent, sau la unităţi specializate.

33 Art. 92 alin. (2) din Constituţie trebuie coroborat cu art. 65 alin. (2) lit. c) din Legea fundamentală. Ambele dispoziţii constituţionale se referă la declararea mobilizării forţelor armate. Cum art. 92 alin. (2) din Constituţie face referire la o atribuţie a Preşedintelui României exercitată cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, iar acesta este organul suprem reprezentativ al poporului, se înţelege că şeful statului propune forului legislativ măsura respectivă, iar acesta o aprobă prin hotărâre. Dacă urgenţa măsurii impune emiterea

decretului prezidențial acesta își produce efectele fără nicio altă condiționare, putând fi confirmat prin aprobarea ulterioară a Parlamentului.

În opinia noastră, dreptul Președintelui de a declara mobilizarea forțelor armate cu 34
aprobarea prealabilă a Parlamentului sau, după caz, cu ulterioara confirmare a acestuia, reprezintă un drept propriu, și nu o delegare de către Parlament a atribuțiilor sale. Până la dezbaterea în Parlament a oportunității emiterii decretului de mobilizare, acesta își produce efectele de la data publicării în Monitorul Oficial. După aprobarea decretului de către Parlament, efectele acestuia se produc în baza aprobării[1]. În cazul în care circumstanțele de fapt impun luarea de urgență a măsurii de mobilizare, nefiind posibilă solicitarea aprobării prealabile a măsurii respective de către Parlament, acesta va dezbate în plenul său oportunitatea emiterii decretului prezidențial prin care s-a declarat mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate. Este posibil ca inițiativa Președintelui să fie contestată prin vot de majoritatea deputaților și senatorilor, Președintele fiind astfel obligat să-și revoce decretul.

Refuzul Parlamentului, ca și aprobarea măsurii mobilizării decretate de Președinte, 35
se exprimă prin hotărâre. Cât privește majoritatea de voturi necesară pentru aprobarea măsurii mobilizării la care a recurs Președintele României, textul art. 92 alin. (2) din Constituție trebuie coroborat cu art. 76 alin. (2) din Constituție care prevede că hotărârile se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră.

Făcând aplicarea acestui text la procedura de dezbatere a oportunității emiterii 36
decretului prezidențial de mobilizare a forțelor armate, inclusiv a conținutului măsurilor respective, constatăm că Președintele poate obține cu ușurință aprobarea măsurilor luate de el, în circumstanțe extraordinare pentru țară și uzând de puterile sale excepționale. În ceea ce ne privește, considerăm că s-ar impune ca propunerea de aprobare a măsurilor de mobilizare decretate de Președintele României sau, după caz, de respingere a acestora de către Parlament să fie luată cu majoritatea absolută a voturilor membrilor celor două Camere reunite în ședință comună. Acesta este și sensul exercitării puterilor excepționale ale Președintelui sub controlul Parlamentului. Majoritatea relativă de voturi pentru aprobarea mobilizării parțiale sau totale decretate de Președinte, minimalizează importanța controlului exercitat de Parlament în această materie. O viitoare revizuire a Constituției ar trebui să reglementeze această problemă, ca, de altfel, și suprapunerea atribuțiilor Președintelui în ceea ce privește mobilizarea forțelor armatei cu prerogativele Parlamentului în același domeniu [art. 65 alin. (2) lit. c) din Constituție].

Art. 92 alin. (2) din Constituție reglementează două ipoteze procedurale distincte, 37
motivate, de intervenția unei situații de drept sau de fapt, care impune luarea de urgență a unor măsuri de apărare națională. Prima dintre ipoteze este cea în care Președintele ajunge, pe baza analizelor întreprinse de Consiliul Suprem de Apărare a Țării și a propunerilor acestuia, la concluzia că se impune mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate. Într-o asemenea situație, Președintele României se adresează Parlamentului solicitându-i aprobarea de a declara prin decret prezidențial măsura respectivă. Parlamentul poate, după dezbaterea solicitării, să aprobe inițiativa Președintelui, sau să declare el însuși, printr-o hotărâre mobilizarea, potrivit art. 65 alin. (2) lit. c) din Constituție. Alternativa

[1] A se vedea, în același sens, *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 270.

Parlamentului este posibilă datorită suprapunerilor de formulare din textele constituționale la care ne-am referit necorelate de Adunarea Constituantă.

38 A doua ipoteză este cea în care, datorită urgenței, Președintele României este nevoit să declare fără aprobarea Parlamentului, neavând la dispoziție timpul necesar să i se adreseze, mobilizarea forțelor armate. Art. 92 alin. (2) din Constituție prevede, în această ipoteză, că „numai în cazuri excepționale, hotărârea Președintelui se supune ulterior aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare". Particula „numai" are aici semnificația că obligația Președintelui de a solicita aprobarea Parlamentului este operațională doar „în cazuri excepționale", dar Constituția nu precizează conținutul acestei sintagme. Considerăm că o astfel de formulare constituțională este de natură să-l sustragă pe Președinte de la controlul parlamentar, care potrivit primei teze din art. 92 alin. (2), deja citat, exprimă regula generală în materie. Un lucru trebuie să fie clar: puterile excepționale ale Președintelui, cum sunt cele prevăzute în art. 92 din Constituție, nu pot fi exercitate fără controlul de plin drept al Parlamentului.

§6. Măsurile pentru respingerea agresiunii armate îndreptate împotriva țării

39 Termenul de agresiune armată are conotații clare și în dreptul constituțional și, mai ales, în dreptul internațional public. În afara agresiunii armate, vocabularul uzual folosește și alți termeni asociați celui de agresiune sau atac, cum ar fi, de pildă, atac informatic. Și astfel de atacuri, primesc riposta corespunzătoare, pentru că pot afecta grav sistemul de securitate națională. Agresiunea armată presupune, în mod natural, utilizarea unităților sau formațiunilor de luptă armată, recurgerea la folosirea armelor convenționale sau neconvenționale. Textul art. 92 alin. (3) din Constituție este deschis și comentariilor de specialitate în domeniul militar, nu numai celor specifice dreptului constituțional. De aceea ne limităm la precizarea potrivit căreia în momentul în care Președintelui României îi este adus la cunoștință actul de agresiune îndreptat împotriva țării (la granițele naționale sau în interiorul acesteia), împreună cu date privind calificarea, amploarea sa, urmările ș.a.m.d., acesta este îndreptățit să ordone, în calitate de comandant al forțelor armate, măsurile necesare pentru respingerea agresiunii.

40 Măsurile luate de Președintele României în virtutea art. 92 alin. (3) din Constituție sunt obligatorii pentru toate autoritățile publice. Președintele României apare în raporturile cu autoritățile respective în calitatea sa de comandant al forțelor armate și de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării. De altfel, art. 3 din Legea nr. 415/2002 prevede clar că hotărârile acestui organism sunt obligatorii pentru autoritățile administrației publice și instituțiile publice la care se referă.

41 În cazul în care Președintele este indisponibil fie datorită lipsei sale din țară, fie datorită unor cauze obiective (de exemplu, se află sub tratament medical care îi afectează capacitățile mintale), considerăm că este îndreptățit să ordone măsurile respective președintele Senatului în calitate de vicepreședinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării sau prim-ministru, în aceeași calitate.

42 Măsurile pentru respingerea agresiunii sunt aduse neîntârziat la cunoștința Parlamentului printr-un mesaj, care va fi dezbătut fără întârziere în ședința comună a celor două Camere. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii.

Prezentarea mesajului Președintelui sau, după caz, al Președintelui Senatului, ori al prim-ministrului este obligatorie. Este evident că mesajul va fi prezentat imediat ce Parlamentul se întrunește. Pot fi prezentate mesaje succesive, pentru a ține la curent membrii Parlamentului cu desfășurarea ostilităților. Pot fi întrunite condițiile ca Parlamentul să declare starea de război cu agresorul, ori, după caz, cu mai mulți agresori. 43

Tezele proiectului de Constituție au prevăzut ca atribuție a Președintelui României că acesta „declară război în caz de agresiune armată, efectivă sau iminentă, aducând, printr-un mesaj, la cunoștința Parlamentului măsura luată". Textul contrasta cu doctrina tradițională de apărare a statului român și chiar cu normele unanim admise ale dreptului internațional, deoarece prevedea posibilitatea declanșării stării de război ca acțiune preventivă. O altă teză prevedea că „Președintele României este capul oștirii, comanda efectivă a armatei fiind exercitată de Guvern, potrivit legii". Pe parcursul dezbaterilor, cele două teze au fost, practic, părăsite în favoarea unor formulări adecvate teoriei și practicii constituționale moderne și principiilor fundamentale ale dreptului internațional contemporan. 44

§7. Continuarea activității Parlamentului pe durata mobilizării sau a stării de război

Alin. (4) al art. 92 din Constituție a fost introdus prin Legea de revizuire a Constituției, în 2003. Conținutul noului text constituțional se înscrie în logica rolului Parlamentului de organ reprezentativ suprem al poporului. În această calitate, Parlamentul nu își poate înceta activitatea. Dimpotrivă, Parlamentul este principala componentă a sistemului de apărare și în această calitate îi revin atribuții de conducere a acestuia, împreună cu celelalte autorități publice prevăzute în art. 7 din Legea nr. 45/1994. Textul constituțional prevede că în caz de mobilizare sau de război Parlamentul își continuă activitatea pe toată durata acestor stări, iar dacă nu se află în sesiune, se convoacă de drept în 24 de ore de la declararea lor. Un argument în plus că Parlamentul trebuie să-și continue neîntrerupt activitatea este și art. 65 alin. (2) lit. e) din Constituție, potrivit căruia cele două Camere se întrunesc în ședință comună pentru suspendarea sau încetarea ostilităților militare. Nu este vorba, în aceste cazuri, de o simplă constatare a unor stări de fapt, ci de adoptarea unor hotărâri referitoare la oricare dintre situațiile menționate. Cât privește convocarea Parlamentului, în ipoteza menționată în art. 92 alin. (3), aceasta fiind o convocare de drept, se face de președinții Camerelor legislative[1]). 45

Art. 92 din Constituție trebuie coroborat și cu art. 89 alin. (3) din Legea fundamentală, potrivit căruia Parlamentul nu poate fi dizolvat în timpul stării de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență. 46

[1]) A se vedea *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005, p. 152.

Art. 93. Măsuri excepționale

(1) Președintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale și solicită Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea acesteia.

(2) Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență și funcționează pe toată durata acestora.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 138-141; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 211-212; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 151; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 268-270; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 731-732; *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 93 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 868-877; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 837-838; *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire a Constituției comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 161; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 352-385; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 316-317; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 291-294.

Corelații legislative: O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență (M.Of. nr. 22 din 21 ianuarie 1999).

Comentariu

Sumar

§1. Legitimitatea dreptului Președintelui României de a întreprinde măsuri excepționale 972
§2. Semnificația constituțională și legală a măsurilor excepționale 974
§3. Noțiunile legale de „stare de asediu" și „stare de urgență" 975
§4. Regimul juridic al instituirii stării de asediu și al stării de urgență 976

§1. Legitimitatea dreptului Președintelui României de a întreprinde măsuri excepționale

1 În calitatea multiplă de președinte al republicii, comandant al forțelor armate și președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Președintele României este pe deplin îndreptățit să ia măsuri excepționale pentru a preveni sau înlătura un pericol grav care amenință securitatea națională, democrația constituțională, buna și normala funcționare a instituțiilor publice, sau pentru a limita urmările unor evenimente grave ori dezastre care ar putea să pericliteze viața, sănătatea populației, bunuri și alte valori de importanță deosebită. Este vorba și de un drept, dar în primul rând, Președintele României recurge la măsurile excepționale prevăzute în art. 93, deoarece este garantul unității și integrității teritoriale a țării, al independenței naționale și este dator să vegheze la buna funcționare a autorităților publice.

2 Adnotarea marginală a art. 93 și conținutul acestui text conferă Președintelui drepturi determinate pe care este dator să le exercite, numai în condițiile prestabilite, în cadrul legislativ prescris de Parlament și sub controlul acestuia. Alte puteri sau atribuții

excepționale nu pot fi exercitate de Președintele României în temeiul art. 93 din Constituție. Este vorba, astfel, de adevărate „atribuții enumerate", și nu de „prerogative subînțelese". Președintele acționează în circumstanțe extraordinare definite ca atare în legile votate de Parlament. Este aici o legătură între voința Adunării Constituante și voința legislativă ulterioară a Parlamentului ordinar. Lectura atentă a art. 93 din Constituție arată că Adunarea Constituantă s-a limitat la stabilitatea măsurilor pe care Președintele României este dator să le întreprindă și le-a caracterizat ca fiind „măsuri excepționale".

Caracterul acestor măsuri, urmările lor pentru autoritățile publice, cetățeni sunt un 3
indiciu limpede pentru Parlament să aprecieze în ce situații se poate recurge la ele și care le va fi regimul juridic. Art. 73 alin. (2) lit. g) din Constituție prevede, în acest sens, că regimul stării de asediu și al stării de urgență se stabilește de Parlament prin lege organică. În acest fel, Parlamentul previne orice posibilitate a oricărei persoane care ocupă la un moment dat funcția de Președinte al României să recurgă la măsurile excepționale sau la alte măsuri pe care le-ar considera ca atare, dintr-un exces de putere. În acest sens, O.U.G. nr. 1 din 21 ianuarie 1999, aprobată cu substanțiale modificări și completări prin Legea nr. 453 din 15 noiembrie 2004, privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, a instituit cadrul juridic necesar punerii în aplicare a măsurilor excepționale prevăzute în art. 93 din Constituție. Dispoziții în această materie sunt cuprinse și în Legea nr. 45 din 1 iulie 1994 (Legea apărării naționale a României), Legea nr. 415 din 27 iunie 2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, O.U.G. nr. 21 din 15 aprilie 2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență.

Dacă Președintele României ar nesocoti cadrul constituțional și legal în care are 4
îndreptățirea să recurgă la măsurile excepționale prevăzute în art. 93 din Constituție și ar institui astfel de măsuri, ori s-ar eschiva controlului exercitat de Parlament, ar putea suporta consecințele unei proceduri de suspendare din funcție pentru săvârșirea unor fapte grave prin care a încălcat Constituția. Cu toate că Președintele României ca șef al statului este pe deplin legitim să recurgă la măsuri excepționale, decizia sa nu este discreționară. În situația în care deține toate datele necesare pentru a se institui astfel de măsuri (informații, analize, rapoarte, planuri de acțiune etc.) și le instituie ca atare, Președintele are obligația constituțională de a cere încuviințarea adoptării măsurii respective de către Parlament. Mai mult chiar, textul constituțional îi prescrie Președintelui României că poate să instituie astfel de măsuri excepționale „potrivit legii". Această precizare din art. 93 alin. (1) din Constituție nu are altă semnificație decât aceea de a-l condiționa pe Președintele României să respecte cadrul legislativ stabilit de Parlament în astfel de situații. Nu poate fi vorba, însă, de o subordonare a Președintelui României față de Parlament, și de o formă constituțională de coordonare a prerogativelor constituționale a celor două autorități publice constituite prin voința suverană a aceluiași corp electoral.

Evenimentele sau împrejurările în care s-ar impune instituirea pot să aibă legătură cu 5
o altă prerogativă a Președintelui României, prevăzută în art. 92 din Constituție. Este, astfel, posibil ca declararea mobilizării forțelor armate (parțială sau totală) să fie însoțită sau urmată de instituirea stării de asediu. Într-o astfel de situație, nimic nu împiedică ca Președintele să se adreseze Parlamentului solicitându-i nu numai aprobarea deciziei sale de mobilizare, ci și aceea de instituire a stării de asediu. Sigur, aici rolul principal îl va

avea Consiliul Suprem de Apărare a Țării care îi va propune Președintelui măsurile cele mai potrivite și adecvate împrejurărilor date[1].

6 În momentul în care Președintele României dă curs propunerilor Consiliului Suprem de Apărare a Țării de instituire a stării de asediu sau a stării de urgență, nu face altceva decât să opteze pentru una sau alta dintre măsurile prevăzute de Parlament pentru aplicarea art. 93 alin. (1) din Constituție. Așa cum s-a precizat în literatura de specialitate, Președintele României nu este autorizat ca, proclamând starea de asediu sau starea de urgență, să determine el ce restrângeri vor fi aduse drepturilor și libertăților cetățenești, sau ce atribuții vor trece din competența autorităților civile, în cea a autorităților militare. În spiritul Constituției, tot ceea ce președintele republicii poate face este să decreteze termenul de la care urmează ca prevederile legale privind regimul stării de asediu și al stării de urgență vor deveni aplicabile, raza teritorială în cadrul căreia ele vor fi operante, precum și unele măsuri concrete de punere a lor în executare[2].

7 În ceea ce privește raporturile între Președintele României și Parlament, mai trebuie precizat că din momentul în care Președintele se adresează Parlamentului solicitându-i încuviințarea măsurii, președinții Camerelor legislative le convoacă în ședință comună. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, convocarea Camerei Deputaților și a Senatului în ședință comună se face de drept [art. 2 alin. (2) din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului]. Parlamentul va încuviința sau nu instituirea stării decretate de Președinte. Cât privește termenul de încuviințare utilizat în art. 93 alin. (1) din Constituție, acesta are semnificația de aprobare.

8 În exercitarea prerogativelor prevăzute în art. 93 alin. (1) din Constituție, Președintele colaborează și cu prim-ministrul care, de altfel, este și vicepreședinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării. Totodată, menționăm că decretele prin care Președintele României instituie starea de asediu sau starea de urgență trebuie contrasemnate de prim-ministru. Președintele este pe deplin îndreptățit să stabilească prin decretele respective sarcini speciale pentru Guvern, deoarece acesta exercită potrivit art. 102 alin. (1) din Constituție conducerea generală a administrației publice.

§2. Semnificația constituțională și legală a măsurilor excepționale

9 În viața statului pot interveni oricând evenimente sau împrejurări extrem de grave care pun în discuție ordinea constituțională, funcționarea normală a instituțiilor fundamentale ale statului, buna desfășurare a celorlalte autorități publice, revolte sau tulburări politice și sociale, conflicte interetnice, atacul organizat împotriva unor unități militare importante etc. Toate acestea, ca și urmările unor dezastre naturale necesită măsuri imediate impuse prin autoritatea statului.

10 Autoritățile statului trebuie să fie pregătite în orice moment pentru a face față unor situații de criză de orice natură, care pot să intervină la nivel național sau local pentru o durată mai lungă sau mai scurtă. De regulă, măsurile luate de stat pentru prevenirea

---

[1] A se vedea și *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României. Comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 211-212.

[2] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 273.

sau, după caz, pentru limitarea ori încetarea efectelor unor astfel de evenimente sau împrejurări critice pentru viaţa normală a statului şi a cetăţenilor, pot să afecteze în grade diferite exercitarea unor libertăţi publice. Acesta este şi motivul pentru care reglementarea măsurilor respective în Constituţie este menită să creeze un cadru legal cât mai clar şi, totodată, strict pentru recurgerea la procedurile respective, astfel încât să se aplice soluţiile eficiente la situaţiile de criză şi, totodată, să se evite agravarea sau exagerarea restricţionării exercitării drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti.

Luarea măsurilor excepţionale de către stat în astfel de împrejurări este legată de 11
prerogative care în doctrina franceză sunt catalogate sub denumirea de „puteri de criză" sau sub un termen mai general, de „puteri excepţionale"[1]. În doctrina constituţională, puterile de criză semnifică în general măsurile destinate să facă faţă situaţiilor politice de natură politică (de exemplu, război, lovituri de stat, mişcări subversive), inclusiv calamităţi naturale, dezastre etc.[2] Pentru a salva valori superioare, este acceptată ideea că pot fi sacrificate, în condiţiile stricte prevăzute în Constituţie, anumite libertăţi publice. De regulă, titularul dreptului de a recurge la puteri excepţionale este şeful statului, dar poate fi şi Guvernul. Totuşi, cel mai îndreptăţit să exercite astfel de puteri excepţionale este şeful statului, datorită statutului său de echidistanţă faţă de orice formaţiune politică.

Deoarece asemenea măsuri sunt asociate cu intervenţia autoritară a statului, este de 12
preferat ca iniţiatorul şi coordonatorul acestora să fie şeful statului. De aceea, Constituţia a prevăzut în art. 93 prerogativa Preşedintelui României de a institui măsuri excepţionale.

Adunarea Constituantă a ridicat starea de asediu şi starea de urgenţă, la nivel consti- 13
tuţional. În acest fel, i s-a conferit Preşedintelui României o competenţă constituţională în această materie. Totodată, Adunarea Constituantă a obligat Parlamentul să reglementeze prin lege organică regimul juridic al celor două stări. De asemenea, Adunarea Constituantă a stabilit instrumentele de colaborare între Preşedintele României şi Parlament cât priveşte punerea în aplicare a prevederilor art. 93 din Legea fundamentală. La rândul său, Parlamentul a creat un cadru legal pentru a-i permite Preşedintelui României să dispună de toate prerogativele prevăzute de lege pentru a-şi exercita funcţia de Preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării.

Măsurile excepţionale instituite de Preşedintele României potrivit art. 93 din 14
Constituţie şi dispoziţiilor legale aferente au un deplin suport constituţional în principiile şi valorile ocrotite prin măsurile respective, întrucât acestea sunt garantate prin texte constituţionale.

§3. Noţiunile legale de „stare de asediu" şi „stare de urgenţă"

O.U.G. nr. 1 din 21 ianuarie 1999 privind regimul stării de asediu şi regimul stării 15
de urgenţă, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 453/2004, prevede în art. 1 că starea de asediu şi starea de urgenţă privesc situaţii de criză ce impun măsuri excepţionale care se instituie în cazuri determinate de apariţia unor pericole grave la adresa apărării ţării şi securităţii naţionale, a democraţiei constituţionale ori pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor unor dezastre. Potrivit definiţiei legale date

[1] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 785.
[2] Idem, p. 786.

de O.U.G. nr. 1/1999, starea de asediu reprezintă ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, militară, economică, socială și de altă natură, aplicabile pe întreg teritoriul țării, ori în unele unități administrativ-teritoriale, instituite pentru adaptarea capacității de apărare a țării la pericole grave, actuale sau iminente, care amenință suveranitatea, independența, unitatea ori integritatea teritorială a statului. În cazul instituirii stării de asediu, se pot lua măsuri excepționale aplicabile pe întreg teritoriul țării ori în unele unități administrativ-teritoriale.

16 Aceeași O.U.G. prevede că starea de urgență reprezintă ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, economică și de ordine publică aplicabile pe întreg teritoriul țării sau în unele unități administrativ-teritoriale, care se instituie în cazul apariției unor pericole grave sau iminente privind securitatea națională ori funcționarea democrației constituționale, sau în situația în care iminența producerii sau producerea unor calamități fac necesară prevenirea, limitarea sau înlăturarea, după caz, a urmărilor unor dezastre.

17 În afara stării de asediu și a stării de urgență, la care face trimitere art. 93 din Constituție, prin O.U.G. nr. 21 din 15 aprilie 2004, aprobată prin Legea nr. 15/2005, sunt reglementate situația de urgență și starea de alertă. Regimul juridic al acestora nu are legătură cu aplicarea art. 93 din Constituție. Actul normativ menționat prevede că situația de urgență este un eveniment excepțional, cu caracter nonmilitar, care prin amploare și intensitate amenință viața și sănătatea populației, mediul înconjurător, valorile materiale și culturale importante, iar pentru restabilirea stării de normalitate sunt necesare adoptarea de măsuri și acțiuni urgente, alocarea de resurse suplimentare și managementul unitar al forțelor și mijloacelor implicate. Aceeași ordonanță de urgență prevede că starea de alertă se declară și se referă la punerea de îndată în aplicare a planurilor de acțiuni și măsuri de prevenire, avertizare a populației, limitare și înlăturare a consecințelor situației de urgență. Pe timpul stării de alertă se dispun orice măsuri care sunt necesare pentru înlăturarea stării de forță majoră, dar acestea trebuie să fie proporționale cu situațiile care le-au determinat și se aplică cu respectarea condițiilor și limitelor prevăzute de lege.

§4. Regimul juridic al instituirii stării de asediu și al stării de urgență

18 Starea de asediu și starea de urgență pot fi instituite și menținute numai în măsura cerută de situațiile care le determină și cu respectarea obligațiilor asumate de România potrivit dreptului internațional (art. 31 din O.U.G. nr. 1/1999).

19 O.U.G. nr. 1/1999 prevede că la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență, unele atribuții ale administrației publice centrale de specialitate și ale administrației publice locale trec în competența autorităților militare și a altor autorități publice, prevăzute în decretul de instituire a stării de asediu sau a stării de urgență.

20 În virtutea atribuțiilor sale prevăzute în art. 93 alin. (1) din Constituție, Președintele României solicită Consiliului Suprem de Apărare a Țării să analizeze și să propună măsuri pentru instituirea stării de asediu sau a stării de urgență în întreaga țară ori în unele localități.

21 De asemenea, Legea nr. 14/2002 stabilește ca atribuție a Consiliului aprobarea planurilor de acțiune la instituirea stării de asediu și a stării de urgență.

22 Legea nr. 45/1994 prevede în art. 22 că la instituirea stării de asediu sau a celei de urgență, pot fi rechiziționate bunuri aparținând agenților economici, instituțiilor publice,

ale celorlalte persoane publice şi juridice, iar cetăţenii apţi de muncă pot fi chemaţi pentru prestări de servicii, în condiţiile prevăzute de lege.

O.U.G. nr. 1/1999 prevede că decretul de instituire a stării de asediu sau a stării de urgenţă se aduce neîntârziat la cunoştinţa populaţiei O.U.G. prin mijloacele de comunicare în masă, împreună cu măsurile urgente de aplicare, care intră imediat în aplicare. Totodată decretul prezidenţial se difuzează pe posturile de radio şi televiziune în cel mult două ore de la semnare, după care este retransmis în mod repetat în următoarele 24 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă. Decretul de instituire a stării de asediu sau a stării de urgenţă trebuie să prevadă: motivele care au impus instituirea stării; zona în care se instituie; perioada pentru care se instituie, drepturile şi libertăţile fundamentale al căror exerciţiu se restrânge, cu respectarea condiţionărilor constituţionale şi legale; autorităţile militare şi civile, desemnate pentru executarea prevederilor decretului prezidenţial şi competenţele acestora; alte prevederi, dacă se consideră necesar (art. 14 din O.U.G. nr. 1/1999). Starea de asediu sau, după caz, cea de urgenţă pot fi prelungite de Preşedintele României cu încuviinţarea Parlamentului. Tot astfel, dacă împrejurările care au determinat instituirea stării de asediu sau a celei de urgenţă sunt înlăturate înainte de expirarea termenului pentru care acestea au fost instituite, Preşedintele va dispune încetarea aplicării măsurilor impuse prin decretul prezidenţial, cu încuviinţarea prealabilă a Parlamentului. 23

Consiliul Suprem de Apărare a Ţării are şi competenţa de a propune Preşedintelui României măsurile necesare pentru apărarea şi restabilirea ordinii constituţionale. 24

Art. 94. Alte atribuţii

Preşedintele României îndeplineşte şi următoarele atribuţii:

a) conferă decoraţii şi titluri de onoare;

b) acordă gradele de mareşal, de general şi de amiral;

c) numeşte în funcţii publice, în condiţiile prevăzute de lege;

d) acordă graţierea individuală.

Lucrări de referinţă: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 138-141; *D. Bahrin*, Sistemul decoraţiilor militare 2000. Sistemul naţional de decoraţii, Ed. Economică, Bucureşti, 2005; *Colectiv*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 212-213; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituţia României revizuită. Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 151-152; *Ş. Deaconu*, Comentariul art. 94 din Constituţie, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 879-887; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 257-258; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 734; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 838; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul şi Preşedintele României. Comentarii constituţionale, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 352-385; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 307-311; *I. Mândru*, Amnistia şi graţierea, Ed. All Educaţional, Bucureşti, 1998, *passim*; *V. Vedinaş*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2007, p. 291-294.

Studii de specialitate: *A.-M.I. Ciobanu, A.N. Ştefan*, Graţierea individuală a persoanelor fizice: consideraţi asupra prerogativei Preşedintelui României, prevăzută la art. 94 lit. d) din Constituţia României, republicată, în Revista de Drept Public nr. 2/2015; *A. Gaspar, Ş. Nicolae*, Principiile şi procedura de acordare a

grațierii în lumina Legii nr. 546/2002, în Dreptul nr. 1/2003; *C. Furtună*, Considerații privind atacarea în contenciosul administrativ a decretului de grațiere, precum și a decretului de revocare a grațierii emise de Președintele României, în Revista de Drept Public nr. 1/2005; *C. Niculeanu*, Caracterizarea, natura juridică și efectele decretului prezidențial de grațiere individuală, în Dreptul nr. 1/2007; *C.-L. Popescu*, Nevaliditatea Decretului Președintelui României nr. 1164 din 15 decembrie 2004 privind acordarea unor grațieri individuale și a Decretului Președintelui României nr. 1173 din 17 decembrie 2004 privind revocarea grațierii individuale a unor persoane, în Curierul Judiciar nr. 1/2005.

Corelații legislative: Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010); Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001); Legea nr. 29/2000 privind sistemul național de decorații al României, republicată (M.Of. nr. 118 din 18 februarie 2014); Legea nr. 546/2002 privind grațierea și procedura acordării grațierii, republicată (M.Of. nr. 287 din 18 aprilie 2014).

Comentariu

Sumar

§1. Președintele României este reprezentant al statului român 978
§2. Conferirea de decorații și titluri de onoare 981
§3. Acordarea gradelor de mareșal, de general și de amiral 981
§4. Numirea în anumite funcții publice 982
§5. Acordarea grațierii individuale 982

§1. Președintele României este reprezentant al statului român

1 Atunci când Constituția prevede în art. 2 alin. (1) că suveranitatea națională aparține poporului român și că acesta o exercită prin organele sale reprezentative, avem în vedere Parlamentul, consiliile locale și primarii, ca autorități care întrunesc pe deplin caracteristici reprezentative. Am arătat într-un alt comentariu că în afara acestor trei autorități publice elective, niciun alt organism electiv sau neelectiv nu are vocația să reprezinte poporul român sau, după caz, segmente ale acestuia (colectivitățile locale)[1]. În afara acestora, întrunește caracter reprezentativ și Președintele României, întrucât este ales prin vot universal direct, dar acesta, potrivit voinței Adunării Constituante din 1991, exprimate în art. 80 din Constituție, reprezintă statul și nu poporul. Art. 2 alin. (1) din Legea fundamentală prevede că suveranitatea națională este exercitată de popor prin organele sale reprezentative, dar prin această formulare, Constituția nu are în vedere „toate" organele constituite în temeiul

[1] *C. Ionescu*, Constituția României. Titlul I. Principii generale. Art. 1-14. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2015, p. 83. Pentru o opinie contrară, a se vedea *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 718. Autorul citat susține că Președintele României fiind ales prin vot universal direct, „are calitatea de a fi purtătorul de cuvânt al poporului român". Este de observat, însă, că și Parlamentul are aceeași vocație, motiv pentru care Adunarea Constituantă a recurs la un artificiu precizând că acesta este „organ reprezentativ suprem", noțiune care plasează Președintele României pe un plan politico-juridic secund în raport cu forul legislativ, ceea ce este inadmisibil potrivit teoriei generale a dreptului constituțional. Dacă votul universal direct conferă unei autorități publice calitatea de „purtător de cuvânt al poporului" de ce poporul ar avea nevoie de încă un „purtător de cuvânt" în afară de Parlament?

principiului reprezentării. Este o tradiție constituțională de ordin istoric și generalizată în toate statele, ca Parlamentul să reprezinte voința populară la nivel național. Tot printr-o tradiție istorică, la nivel local există structuri de putere constituite prin voința comunităților locale de cetățeni care au un rol reprezentativ în unitățile administrativ-locale respective.

Nu facem acum o istorie a rolului șefului statului și a funcțiilor sale reprezentative, dar menționăm doar că în comunitățile politice europene este tradițional acceptat că monarhul - simbolul instituțional al șefului statului – proiecta la nivelul comunității rolul patriarhal al tatălui, or acesta nu poate fi reprezentantul membrilor familiei sale, ci al familiei ca atare, familia fiind corespondentul termenului de stat. În gândirea constituțională clasică instituția șefului de stat (monarh sau președinte de republică) este incompatibilă cu principiul democratic al reprezentării. Nu pot exista două autorități publice cu funcții de reprezentare similare, chiar dacă acestea au fost desemnate prin vot universal direct, cum sunt Parlamentul și Președintele României. Dacă Parlamentul reprezintă poporul, Președintele României este simbolul autorității și unității statului român având funcția de garant al acesteia. 2

Alegerea Președintelui republicii prin vot universal direct nu urmărește crearea unui organism reprezentativ, similar Parlamentului, ci crearea unei legitimități populare largi a Președintelui, pentru a limita la maximum posibilitatea de contestare politică și socială a acestuia și pentru a-i conferi o largă autoritate, asemănătoare unui monarh, căruia nu i se poate nega supremația. 3

În sistemul nostru constituțional, Președintele României nu poate avea un program politic asemănător partidelor, funcțiile sale sunt precizate strict în Constituție și nu are dreptul să se îndepărteze de la acestea. Modul în care înțelege să-și îndeplinească funcțiile, dacă va fi ales, reprezintă substanța programului său. Rolul Președintelui este de o importanță extremă și vizează apărarea țării, garantarea independenței naționale, a unității statale și a integrității teritoriului. La acest rol se adaugă funcțiile deosebit de importante prevăzute în art. 80 alin. (2) din Constituție. Președintele României simbolizează prin neutralitatea sa, statalitatea, forma politică de instituționalizare a suveranității comunității de cetățeni români. De aceea, Constituția i-a conferit o largă legitimitate prin alegerea sa prin vot universal direct. Președintele României are aceeași legitimitate electorală cu cea a Parlamentului, fapt care îi conferă nu putere de guvernare efectivă așa cum are Parlamentul și Guvernul, ci autoritate social-civică. Numai astfel, Președintele republicii poate fi independent, echidistant față de toate forțele politice și sociale și își poate duce la bun sfârșit funcția sa de a veghea la respectarea Constituției și la buna funcționare a tuturor autorităților publice. 4

Funcția de mediere a Președintelui este incompatibilă cu exercitarea suveranității naționale, întrucât aceasta vizează, într-un mediu puternic conflictual politic, realizarea, prin definiție, a intereselor divergente existente în societate, or Președintele, ca mediator între puterile statului și între stat și societate, nu poate fi purtător sau susținător de interese politice, sociale și de altă natură, aflate în mod firesc în conflict cu alte interese similare. Președintele României „spune dreptatea socială", ca un înțelept și drept judecător, chiar și în accepțiunea biblică a termenului. De aceea, el nu poate fi „activist" sau „jucător" în câmpul politic, așa cum sunt Parlamentul și Guvernul. 5

Am făcut această precizare introductivă, întrucât, după părerea noastră, nu există un temei teoretic pentru a susține că atribuțiile Președintelui României prevăzute în art. 94 6

din Constituție s-ar afla în strânsă legătură cu poziția sa de reprezentant al poporului. Atribuțiile menționate sunt atribuții de autoritate și nu atribuții de putere, care ar presupune voința politică a poporului, exprimată printr-un organism care să-l reprezinte. Autoritățile reprezentative prevăzute în art. 2 alin. (1) din Constituție exercită puterea de stat, or procesul de exercitare a puteri presupune prin definiție două forțe care se luptă una cu alta, o majoritate și o opoziție. Ca autoritate independentă politic față de partide, Președintele depolitizat și imparțial nu poate avea de partea sa nicio majoritate și nicio opoziție. Președintele României reprezintă statul, care este, prin substanța sa egal angajat față de fiecare cetățean, indiferent de statutul acestuia și de starea sa socială[1]. Doar în această calitate, Președintele României este îndreptățit să confere decorații și titluri de onoare, să acorde gradele de mareșal, de general și de amiral, să numească în anumite funcții publice și să acorde grațierea individuală. Nu în numele poporului face toate acestea, ci în numele statului.

7 Conferirea decorațiilor și a titlurilor de onoare, acordarea gradelor militare respective, numirile în funcții publice și acordarea grațierii individuale sunt acte de autoritate statală și trebuie să provină dintr-o unică voință. Or acest lucru nu ar fi posibil în condițiile în care Președintele ar fi reprezentantul comunității de cetățeni, aceștia putând să aibă poziții divergente cu privire la conferirea de decorații anumitor persoane, la acordarea unor grade militare sau numiri în funcție, ca să nu mai amintim aici de grațierea acordată persoanelor condamnate. Dacă cele patru categorii de atribuții ar fi trebuit să fie exercitate în numele poporului, nu este sigur că nu s-ar exprima poziții contrare deciziei Președintelui.

8 Deși atribuțiile prevăzute în art. 94 din Constituție reprezintă un drept exclusiv recunoscut Președintelui României de către Adunarea Constituantă, exercitarea lor efectivă face necesară, în unele situații, existența unei propuneri prealabile făcute de o autoritate publică determinată, iar în altele, contrasemnarea decretelor prezidențiale de către primul - ministru. În literatura de specialitate au fost formulate mai multe opinii în legătură cu semnificația contrasemnării decretului Președintelui[2]. Într-o opinie, s-a susținut că prin procedura contrasemnării decretului se realizează un acord de voință între Președintele României și Guvern, intermediat de prim-ministru, care acceptă să contrasemneze decretul prin care se concretizează una dintre atribuțiile prezidențiale prevăzute în articolul pe care îl comentăm[3]. În ceea ce ne privește, considerăm că procedura contrasemnării decretului are la origine una dintre tradițiile regimului parlamentar, potrivit căreia, șeful statului – monarh – nu își angajează răspunderea pentru îndeplinirea unei atribuții, aceasta revenind ministrului care a contrasemnat actul respectiv. Această tradiție are corespondent în sistemul constituțional român, în care Președintele României nu răspunde politic formal în fața Parlamentului, cu excepția cazurilor reglementate în art. 95 și 96 din Legea fundamentală, motiv pentru care trebuie creată o procedură de control asupra unor acte ale Președintelui, exercitată de un organism, el însuși răspunzător politic în fața Parlamentului. În fine, și procedura contrasemnării decretului prin care se realizează atribuțiile prevăzute în art. 94

---

[1] A se vedea *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 373.

[2] A se vedea, în acest sens, *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 735.

[3] Ibidem.

din Constituție, constituie un argument, în sensul că Președintele României nu exercită aceste atribuții în calitate de reprezentant al poporului român, calitate care nu ar mai fi făcut necesară procedura contrasemnării decretelor prezidențiale respective.

§2. Conferirea de decorații și titluri de onoare

Sistemul național de decorații este reglementat prin Legea nr. 29/2000 privind sistemul 9
național de decorații al României, republicată[1], și cuprinde decorații naționale, decorații pe domenii de activitate și semne onorifice. În categoria decorațiilor naționale intră ordine, cruci și medalii. În categoria decorațiilor pe domenii intră ordine și medalii civile, ordine și medalii militare care se conferă distinct, în timp de pace și de război. Semnele onorifice se acordă membrilor Parlamentului persoanelor care au grade militare, precum și altor categorii de persoane pentru perioada îndelungată desfășurată într-un anumit domeniu de activitate și care au realizări deosebite în plan profesional.

Decorațiile sunt conferite cetățenilor români pentru serviciile speciale aduse statului 10
și poporului român, pentru acte de eroism săvârșite în serviciul militar și pentru merite deosebite în activitate. Au vocația de a fi decorați și cetățeni străini pentru contribuția deosebită adusă la progresul umanității și a democrației în lume, la dezvoltarea relațiilor de colaborare și prietenie cu România sau pentru fapte și servicii remarcabile aduse statului și poporului român. Decorațiile care fac obiectul aplicării art. 94 lit. a) din Constituție se conferă la propunerea președintelui Camerei Deputaților și al Senatului, a prim-ministrului și a miniștrilor, precum și la propunerea conducătorilor instituțiilor și organizațiilor centrale autonome, sau direct din inițiativa Președintelui României. Potrivit art. 5 din Legea nr. 29/2000, republicată, propunerile nominale pentru conferirea decorațiilor sunt avizate de Cancelaria Ordinelor care funcționează în cadrul Președinției României. În afară de decorații, Președintele conferă și titluri de onoare. Nu există, însă, o reglementare legală a titlurilor de onoare și nici a procedurii de conferire a acestora. Poate fi aplicabilă, în principiu, procedura utilizată pentru conferirea decorațiilor naționale.

Conferirea decorațiilor se face prin decret prezidențial contrasemnat de prim-ministru, 11
ca o condiție legală de validitate. Prim-ministrul își angajează răspunderea politică în fața Parlamentului pentru contrasemnarea fiecărui decret. Refuzul prim-ministrului de a contrasemna un decret de conferire a unei decorații face imposibil semnarea acestuia de către Președintele României.

§3. Acordarea gradelor de mareșal, de general și de amiral

Potrivit Legii nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare[2], gradele de general și amiral 12
în activitate și în rezervă, fie în timp de pace, fie în timp de război se acordă prin decret prezidențial, la propunerea ministrului apărării naționale, după consultarea colegiului Ministerului Apărării Naționale. Aceeași procedură se aplică și în situația înaintării în grad, în mod excepțional a coloneilor și comandorilor, în retragere. În afara acestor grade, pentru merite militare excepționale, în timp de război, Președintele României poate acorda generalilor de armată gradul de mareșal, acesta fiind cel mai înalt grad militar în armata română.

[1] M.Of. nr. 118 din 18 februarie 2014.
[2] M.Of. nr. 155 din 20 iulie 1995.

13 În legătură cu aplicarea dispozițiilor art. 94 lit. b) din Constituție, în jurisprudența sa, autoritatea de contencios constituțional a decis că potrivit acestora, Președintele României, în exercitarea atribuțiilor sale de șef al statului și comandant al forțelor armate are latitudinea să acorde gradele militare respective. Această atribuție reprezintă un drept al Președintelui, iar nu o obligație, astfel că Președintele are posibilitatea de a aprecia dacă acordă sau nu aceste grade, fără a fi condiționat de lege, așa cum este în cazul atribuției privind numirile în funcții publice[1]. Acordarea gradelor militare de mareșal, general și de amiral se face prin decret prezidențial contrasemnat de prim-ministru.

§4. Numirea în anumite funcții publice

14 Potrivit textului constituțional comentat, nu este vorba despre toate funcțiile publice existente, ci doar de anumite funcții publice, indiferent care ar fi domeniul de exercitare a acestora. Sunt domenii în care Președintele este obligat să numească în funcția publică respectivă, cum ar fi numirea din 3 în 3 ani a unui judecător constituțional. Pentru unele numiri în funcții publice, este necesar să existe o propunere făcută de conducătorul unei instituții publice.

§5. Acordarea grațierii individuale

15 Potrivit art. 1 din Legea nr. 546/2002, republicată[2], grațierea este o măsură de clemență ce constă în înlăturarea, în total sau în parte, a executării pedepsei aplicate de instanță ori în comutarea acesteia într-o pedeapsă mai ușoară. Așa cum corect s-a subliniat în literatura de specialitate, atunci când acordă grațierea individuală, Președintele României reprezintă statul în raporturile juridice de drept penal și decide în numele acestuia renunțarea la dreptul de a obliga persoana condamnată la privarea de libertate, să execute pedeapsa, așa cum inițial aceasta a fost aplicată prin hotărâre judecătorească definitivă[3].

16 Grațierea poate fi acordată individual, prin decret semnat de Președintele României, sau colectiv printr-o lege organică votată de Parlament. Grațierea individuală nu poate interveni decât după rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare, altfel, demersul Președintelui ar putea fi taxat ca imixtiune în activitatea puterii judecătorești. Este un drept constituțional al Președintelui de a recurge la grațierea unei persoane condamnate pentru o faptă penală, fie că acționează în urma unei cereri sau din proprie inițiativă. Tocmai de aceea, nu are relevanță juridică deosebită motivul pentru care Președintele ar recurge la un astfel de act de clemență sau dimpotrivă ar refuza să dea curs unei cereri de grațiere. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că actul de grațiere a unei persoane condamnate de către Președintele României este un apanaj tradițional al șefului statului, care nu are obligația să-și motiveze măsura luată, astfel că orice explicație ar da, inclusiv aceea că nu a fost convins de justețea pedepselor aplicate, nu-i poate fi reproșată[4]. Prerogativa Președintelui de a acorda grațierea este limitată, însă, prin procedura contrasemnării

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 384 din 4 mai 2006 (M.Of. nr. 451 din 24 mai 2006).

[2] M.Of. nr. 287 din 18 aprilie 2002.

[3] *C. Niculeanu*, Caracterizarea, natura juridică și efectele decretului prezidențial de grațiere individuală, în Dreptul nr. 1/2007.

[4] Avizul Curții Constituționale nr. 1/2007 (M.Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007).

decretului de grațiere de către prim-ministru, care poate refuza să contrasemneze decretul respectiv. În privința condamnatului prin hotărâre judecătorească definitivă, la pedeapsa privativă de libertate, grațierea reprezintă exclusiv o vocație, o speranță, iar nu un drept subiectiv. Nu poate fi reglementat legal „Dreptul de a fi grațiat".

Cererea pentru acordarea grațierii poate fi făcută, potrivit Legii nr. 546/2002, republicată, 17
de persoana condamnată, apărătorul ori reprezentantul legal al acesteia. Au același drept, soțul sau, după caz, soția persoanei condamnate și rudele sale apropiate, prevăzute în art. 4 din lege. Dacă consideră necesar, Președintele României poate solicita avize consultative din partea Ministerului Justiției cu privire la persoana condamnată, a cărei grațiere a are în vedere. Avizele pot fi cerute și din partea altor instituții. Legea nr. 546/2002, republicată, prevede că au vocația de a fi grațiate și persoanele juridice. Actul de grațiere privește doar pedepsele sau măsurile privative de libertate. Grațierea nu poate opera în cazul în care pedeapsa nu a început să fie executată.

În practică, se poate pune problema admisibilității emiterii decretului de grațiere 18
individuală, în situația în care persoana condamnată la închisoare, a fost eliberată condiționat sau beneficiază de amânarea executării pedepsei, ori executarea pedepsei a fost întreruptă chiar de către instanță. A grația o persoană condamnată, aflată într-o atare situație, înseamnă amestecul puterii executive în activitatea puterii judecătorești. Grațierea presupune existența unei pedepse aflate efectiv în executare, or în cazul celor trei ipoteze invocate, executarea pedepsei a fost deja întreruptă prin hotărâre judecătorească. În legătură cu aceste aspecte, în literatura de specialitate s-a precizat că a recurge la grațierea unei persoane, cu consecința punerii ei în libertate, pe motive că ar fi permis același rezultat obținut prin proceduri judiciare înseamnă un exces de putere sau o deturnare de putere, violarea principiului separației puterilor în stat și împiedicarea manifestării independenței și autorității justiției[1)].

Decretul de grațiere nu are efecte asupra pedepselor complementare și a celor accesorii 19
aplicate de către instanță persoanei condamnate, precum și asupra laturii civile și a măsurilor administrative pronunțate în cauza penală respectivă. Legea permite persoanei condamnate care a fost grațiată să refuze grațierea. Chiar dacă a fost grațiată prin decret prezidențial, persoana care a beneficiat de clemența Președintelui, își menține drepturile recunoscute de legislația procesuală penală unui condamnat (avem aici în vedere calea extraordinară de atac).

Este o condiție constituțională, prevăzută în art. 100 alin. (2) din Legea fundamentală ca 20
decretul de grațiere să fie contrasemnat de prim-ministru. În Decizia Curții Constituționale nr. 285/2014[2)] găsim rațiunea – în viziunea instanței de contencios constituțional – dreptului premierului de contrasemnare a decretului prezidențial: aprecierea motivelor de legalitate și a oportunității actului de grațiere. Contrasemnarea decretului este o dovadă că s-au respectat condițiile legale ale grațierii și că actul de grațiere este oportun. Dacă premierul refuză să contrasemneze decretul de grațiere, Președintele României nu are dreptul să

[1)] *C.-L. Popescu*, Nevaliditatea Decretului Președintelui României nr. 1164 din 15 decembrie 2004 privind acordarea unor grațieri individuale și a decretului Președintelui României nr. 1173 din 17 decembrie 2004 privind revocarea grațierii individuale a unor persoane, în Curierul Judiciar nr. 1/2005.

[2)] M.Of. nr. 478 din 18 iunie 2014.

emită un astfel de act. Contrasemnarea fiind un drept constituțional al prim-ministrului, refuzul său de a contrasemna decretul prezidențial nu i se poate reproșa. Pe de altă parte, o suită de refuzuri nejustificate ale premierului poate fi sursa unui conflict juridic de natură constituțională între cele două autorități ale puterii executive, pe motiv că în acest fel, Președintele este împiedicat de prim-ministru să-și exercite o prerogativă constituțională. În jurisprudența sa, Înalta Curte de Casație și Justiție a calificat contrasemnătura prim-ministrului pe un decret de grațiere ca o formă de control parlamentar indirect asupra decretelor în discuție, prim-ministrul fiind răspunzător în fața Parlamentului[1].

21 Este obligatoriu ca decretul de grațiere să conțină datele de identificare ale persoanei condamnate care beneficiază de clemența Președintelui, elementele de identificare a hotărârii judecătorești de condamnare, pedeapsa aplicată de instanță și dacă grațierea este totală sau parțială, cu menționarea părții din pedeapsă care este grațiată.

22 Legea prevede că actul grațierii poate privi pedeapsa principală în integralitatea sau doar o parte determinată din pedeapsă. Grațierea se acordă fără nicio condiționare în sarcina persoanei care beneficiază de clemența Președintelui României. Art. 3 din Legea nr. 546/2002, republicată, prevede că decretul de grațiere individuală nu poate fi revocat. În practică, însă, au fost astfel de situații[2]. În literatura de specialitate s-a menționat că prin natura sa, grațierea individuală este un act de clemență, adică de iertare pentru considerente umanitare și, pentru că ea are întotdeauna caracter necondiționat, odată acordată grațierea, acesta este definitivă și irevocabilă[3].

Art. 95. Suspendarea din funcție

(1) În cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele României poate fi suspendat din funcție de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor, după consultarea Curții Constituționale. Președintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută.

(2) Propunerea de suspendare din funcție poate fi inițiată de cel puțin o treime din numărul deputaților și senatorilor și se aduce, neîntârziat, la cunoștință Președintelui.

(3) Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 138-141; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 213-215; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită, comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 152; *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 95 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 887-900; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 728-729; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 300-304; *Gh. Iancu*, Drept constituțional și instituții politice, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 561; *Gh. Iancu*, Proceduri constituționale. Drept procesual constituțional, Regia Autonomă

---

[1] *A.-M. I. Ciobanu, A.N. Ștefan*, Grațierea individuală a persoanelor fizice: considerații asupra prerogativei Președintelui României, prevăzută la art. 94 lit. d) din Constituția României, republicată, în Revista de Drept Public nr. 2/2015.

[2] A se vedea Decretul Președintelui României nr. 1173/2004 (M.Of. nr. 1219 din 17 decembrie 2004).

[3] *C. Niculeanu*, Nevaliditatea Decretului ..., op. cit.

Monitorul Oficial, București, 2010, p. 180-185; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 777; *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire a Constituției comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 161-165; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 352-385; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 322-336; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 291-294.

Studii de specialitate: *A.-S. Ciobanu*, Răspunderea penală a Președintelui României, în lumina dispozițiilor Noului Cod penal și a Deciziei Curții Constituționale nr. 678 din 13 noiembrie 2014, în Revista de Drept Public nr. 1/2015; *D.C. Dănișor, George Gîrleșteanu*, Referendum. Demiterea Președintelui României. Consecințele normative ale art. 2 alin. (1) din Constituție. Completarea Constituției prin lege. *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*. Ierarhia normativă. Principiul simetriei juridice. Principiul paralelismului formelor și competențelor. Competența Curții Constituționale. Consecințele normative ale statului de drept. Reexaminarea legii conform art. 147 alin. (2) din Constituție, în Curierul Judiciar nr. 4/2007; *Ș. Deaconu*, Câteva aspecte de natură constituțională privind răspunderea Președintelui României, în Dreptul nr. 12/2007; *Ș. Deaconu*, Câteva considerații privind referendumul național consultativ în România, în Dreptul nr. 11/2007; *V. Duculescu*, Instituția șefului de stat și răspunderea Președintelui în România, în Revista de Drept Public nr. 2/2009.

Corelații legislative: Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010); Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului (M.Of. nr. 84 din 24 februarie 2000).

Comentariu

Sumar

§1. Aspecte generale privind răspunderea șefului statului 985
§2. Suspendarea din funcție a Președintelui României – un atribut discreționar al Parlamentului 988
§3. Procedura parlamentară de suspendare din funcție a Președintelui României 994
§4. Procedura post suspendare 998
§5. Interimatul funcției 999
§6. Consecințele logice ale nedemiterii prin referendum a Președintelui 999

§1. Aspecte generale privind răspunderea șefului statului

Înainte de a aborda problematica propriu-zisă a răspunderii Președintelui României, trebuie menționat că în Constituția României se consacră un regim de protecție de tip parlamentar a Președintelui[1)]. Astfel, potrivit art. 84 alin. (2) din Constituție, acesta se 1

[1)] Curtea Constituțională a avut prilejul să se pronunțe asupra semnificației juridice a imunității de care se bucură Președintele României și a constatat că aceasta este o garanție constituțională, o măsură de protecție juridică a mandatului, care are menirea să asigure independența titularului mandatului față de orice presiuni exterioare sau abuzuri. Garanția prevăzută de art. 27 alin. (1) din Constituție încurajează titularul mandatului în adoptarea unui rol activ în viața politică a societății, întrucât înlătură răspunderea juridică a acestuia pentru opiniile politice exprimate în exercitarea funcției de demnitate publică. Însă, titularul mandatului rămâne răspunzător, conform legii, pentru toate actele și faptele săvârșite în perioada în care a exercitat funcția publică și care nu au avut legătură cu voturile sau opiniile politice [Decizia Curții Constituționale nr. 284 din 21 mai 2014 (M.Of. nr. 495 din 3 iulie 2014)].

bucură de imunitate și de neresponsabilitate juridică pentru opiniile politice exprimate în timpul și în legătură cu exercitarea mandatului său. Constituția face, astfel, trimitere expresă la regimul juridic al independenței opiniilor, aplicabil membrilor Parlamentului. Se poate observa că art. 84 din Constituție comprimă într-un singur text regimul juridic general al imunității: inviolabilitatea și lipsa răspunderii juridice pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului. În ceea ce privește conținutul imunității Președintelui, Constituția nu este – și nici nu trebuie să fie – atât de precisă ca în privința imunității parlamentarilor. Regula generală instituită de Constituant este imunitatea, care are caracter permanent. Excepția de la regula generală a imunității o constituie instituția juridică a suspendării Președintelui României, potrivit art. 95 din Constituție, precum și punerea sub acuzare a acestuia, potrivit art. 96 din Constituție.

2 Imunitatea nu echivalează, după părerea noastră, cu exonerarea de răspundere pe plan politic a șefului statului, pentru modul în care își exercită atribuțiile ce îi revin în funcția pe care o ocupă. Evident, Președintele României nu poate fi reținut, arestat, percheziționat sau trimis în judecată penală pentru fapte săvârșite în legătură cu prerogativele prezidențiale. Avem în vedere acele fapte și acte prin care se materializează atribuțiile prezidențiale, care sunt compatibile cu rolul și funcțiile Președintelui. Dimpotrivă, încălcarea acestor prerogative ridică problema răspunderii șefului statului, în funcție de natura și gravitatea faptelor ce i se impută.

3 În ceea ce privește aplicabilitatea, în cazul Președintelui României, a prevederilor art. 72 din Constituție, lucrurile sunt foarte clare: șeful statului nu poate fi tras la răspundere juridică pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului prezidențial. O asemenea lipsă de răspundere juridică a Președintelui, circumstanțiată exclusiv la opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului încredințat de popor, pune însă o problemă practică: Președintele României poate fi audiat într-o comisie parlamentară în legătură cu evenimente, fapte despre care acesta și-a exprimat opiniile politice? După părerea noastră, Președintele nu poate fi audiat în cadrul unor astfel de organisme parlamentare, întrucât Președintele României excede controlului parlamentar exercitat de comisiile Camerelor. Șeful statului poate da însă Parlamentului explicații privind faptele ce i se impută[1)].

4 În legătură cu răspunderea șefului statului pentru modul în care își exercită prerogativele ce îi revin în această calitate, doctrina de drept constituțional și constituțiile statelor moderne au stabilit două mari soluții: în formele de guvernământ monarhice, șeful statului nu este responsabil juridic pentru actele pe care le-ar îndeplini în această calitate. Responsabilitatea, în acest caz, revine miniștrilor sau prim-ministrului care, potrivit Constituției, au atribuția de a contrasemna actele monarhului. Această exonerare de răspundere are la bază principiul potrivit căruia *Regele nu poate face nimic rău*.

5 În formele de guvernământ republicane, șefului statului îi revine o responsabilitate directă pentru modul în care își exercită mandatul. În ceea ce privește regimul politic instituit în republică, nu are importanță, sub aspectul asumării ca atare a răspunderii, dacă acesta este prezidențial sau parlamentar. Doar forma răspunderii diferă, în funcție de caracterul prezidențial sau parlamentar al sistemului politic.

[1)] A se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 45 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

Constituția României, aprobată prin referendum în 1991, a instituit, deopotrivă, o răspundere politică și juridică a Președintelui. Suportul constituțional al răspunderii politice a Președintelui României este art. 95 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia, în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Șeful statului poate fi suspendat din funcție de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor, după consultarea Curții Constituționale. Răspunderea politică a Președintelui României cuprinde, practic, două faze distincte: răspunderea politică propriu-zisă, pe care Șeful statului și-o asumă în condițiile art. 95 alin. (1) din Constituție față de Camera Deputaților și Senat și o răspundere față de popor, concretizată în referendumul organizat pentru demiterea Președintelui. Atragem atenția că cele două faze, deși sunt distincte, se presupun una pe alta. Ele sunt, deci, cumulative. 6

În legătură cu răspunderea Președintelui față de Camera Deputaților și Senat reunite în ședință comună, nu trebuie să se înțeleagă că șeful statului s-ar afla într-o poziție de subordonare față de Parlament. Cele două autorități publice au legitimități comparabile, dacă nu chiar identice, fiind alese de același corp electoral. Președintele își asumă o răspundere politică în fața Parlamentului, iar aceasta rezultă din inițiativa parlamentară a suspendării, din dezbaterea din plen a propunerii de suspendare, eventual din lucrările comisiei parlamentare care urmează să examineze gravitatea faptelor care i se impută Președintelui și din votul exprimat pentru aprobarea hotărârii de suspendare. Hotărârea de suspendare aprobată de Parlament este un act cu efecte juridice care încorporează o certă voință politică. Acesta este motivul pentru care considerăm că suspendarea din funcție a Președintelui României este o formă distinctă de răspundere a acestuia în fața organismului suprem reprezentativ al poporului român[1]). 7

Acest document exprimă o voință clară a unei majorități parlamentare. Suspendarea din funcție a Președintelui este o putere proprie a Parlamentului, conferită de Adunarea Constituantă. Parlamentul este parte în această procedură în calitate de reprezentant suveran și suprem al poporului român. După suspendare, Președintele își va continua răspunderea politică în fața corpului referendar. Numai acesta îl poate absolvi de răspundere, socotindu-l nevinovat, sau îl poate sancționa, votând pentru demiterea lui. 8

Suspendarea Președintelui României poate fi, însă, privită și ca o instituție juridică de sine stătătoare și componentă a procedurii de demitere a șefului statului. Demiterea Președintelui României nu este prevăzută expres în Constituție ca o formă de răspundere prezidențială, ci este fie consecința măsurii suspendării urmată de un referendum de demitere, adică a răspunderii politice, fie a răspunderii juridice. Suportul constituțional al demiterii este art. 96 și art. 95 alin. (3) din Legea fundamentală. În primul caz, este vorba de o demitere de drept, care operează ca efect al Constituției. Aceasta înseamnă că actul de demitere nu este adoptat sau luat de o anumită autoritate publică, ci este efectul constituțional al rămânerii definitive a hotărârii judecătorești de condamnare a Președintelui României, prin care se constată vinovăția acestuia, prin comiterea unui act de înaltă trădare. 9

[1]) Pentru o opinie contrară, a se vedea *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 729. Profesorul Ion Deleanu consideră că „Președintele nu răspunde politic în fața Parlamentului, ci în fața corpului electoral".

10 Art. 96 alin. (4) din Constituție prevede, în acest sens, că Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție. Instanța Supremă nu pronunță hotărârea de demitere a șefului statului, ci doar constată vinovăția acestuia.

11 În al doilea caz, este vorba de efectul nemijlocit al referendumului organizat potrivit art. 95 alin. (3) din Constituție.

12 În afara răspunderii politice a Președintelui României, Constituția a prevăzut și o răspundere juridică (penală) a acestuia. Art. 96 din Constituție consacră procedura de *impeachement* care constă în punerea sub acuzare a Președintelui pentru „înaltă trădare". Constituția nu definește conținutul acesteia. „Înalta trădare" a fost echivalată cu cea mai gravă încălcare a jurământului și intereselor poporului și țării, în exercițiul atribuțiilor prezidențiale.

§2. Suspendarea din funcție a Președintelui României – un atribut discreționar al Parlamentului

13 Adunarea Constituantă s-a limitat în art. 95 alin. (1) din Constituție să reglementeze sumar procedura de suspendare din funcție a Președintelui. S-a pornit de la calitatea Parlamentului de organ reprezentativ suprem al poporului român, având, astfel, aptitudinea ca în numele acestuia să-l suspende din funcție pe Președinte, urmând ca ulterior corpul referendar să-și exprime voința pentru demitere. Constituția utilizează o formulare foarte generală privind vinovăția Președintelui: „săvârșirea unor fapte grave prin care încalcă Constituția". Textul constituțional nu oferă niciun indiciu referitor la gravitatea faptelor comise de Președintele României, la numărul sau frecvența acestora, la natura sau la forma lor de manifestare ori mijloacele utilizate de Președinte pentru săvârșirea faptelor respective. Singura precizare, de fapt o calificare a faptelor care ar atrage declanșarea procedurii de suspendare, este cea referitoare la încălcarea prevederilor Constituției. Din textul constituțional menționat, putem trage concluzia că ar putea fi vorba de fapte care ar avea legătură cu exercitarea mandatului, pentru că, în principiu numai astfel de fapte ar fi conexe cu prevederile Constituției. Alte fapte pe care Președintele le-ar săvârși ca persoană particulară, nu ar putea să aibă o legătură directă cu dispozițiile constituționale.

14 Cât privește faptele pe care președintele republicii le-ar săvârși în legătură cu exercitarea mandatului, unele dintre ele sunt acoperite în ceea ce privește răspunderea politică, prin regimul de imunitate de care acesta beneficiază în virtutea art. 84 alin. (2) din Constituție.

15 Lipsa de precizie a textului constituțional referitor la natura, gravitatea și mijloacele utilizate la săvârșirea faptelor care generic ar antrena răspunderea politică a președintelui republicii, îl face pe acesta extrem de vulnerabil în fața Parlamentului, mai ales că Adunarea Constituantă nu i-a conferit o contrapondere de reacție la excesul de putere din partea Parlamentului. Întotdeauna când se lasă unei autorități publice o marjă de acțiune realizată în exclusivitate, poate apărea excesul de putere din partea acesteia.

16 Având în vedere gravitatea procedurii de suspendare a Președintelui României, s-ar fi impus ca Adunarea Constituantă să reglementeze cu moderație acest subiect, mai ales că în condiții de funcționare normală a instituțiilor fundamentale ale statului, ar fi greu de admis

că Președintele ar săvârși fapte grave prin care încalcă Constituția[1]. Aparent, Adunarea Constituantă induce ideea de lejeritate a calificării unei fapte ca fiind gravă. În realitate, însă, deosebirea dintre „fapte grave" și fapte fără gravitate este greu de făcut. Mai mult, chiar, poate să rezulte, din textul art. 95 alin. (1) că pot fi săvârșite fapte grave prin care nu se încalcă prevederile Constituției, situație ipotetică, care nu ar atrage răspunderea politică a Președintelui României.

Curtea Constituțională a avut de trei ori ocazia să clarifice noțiunea de „fapte grave" 17
prin care Președintele României ar încălca Constituția. Desigur, gradul de periculozitate al unei fapte antisociale depinde de mai mulți factori – cel puțin din punct de vedere al teoriei dreptului penal – care, practic, sunt irepetabile. În cazul art. 95 din Constituție nu se pune problema neapărat a existenței unor fapte penale, dar în limbaj obișnuit gravitatea unor fapte este legată de încălcarea unor reguli, valori, interese ocrotite la nivel general.

Prin Avizul nr. 1 din 5 iulie 1994, Curtea Constituțională s-a pronunțat în legătură cu 18
declarații publice făcute de Ion Iliescu, Președintele României la acea dată, considerate de semnatarii propunerii de suspendare din funcție a acestuia ca fiind fapte grave prin care a fost încălcată Constituția[2]. Sesizată cu propunerea de suspendare a Președintelui, întemeiată pe aceste fapte (declarații publice) imputate acestuia, Curtea Constituțională a considerat că poziția șefului statului față de cazuri de încălcare a legalității „este expresia unei opțiuni politice privind reglementarea prin lege a problemei caselor naționalizate, și nu prin hotărâri judecătorești, astfel încât intră sub incidența art. 84 alin. (2), coroborat cu art. 70 din Constituție privind independența opiniilor"[3].

Aparent, aprecierea Curții este corectă și, într-adevăr, este vorba de o opțiune politică. 19
Ne întrebăm, însă, dacă Președintele României are dreptul constituțional să opteze între competența legislativă a Parlamentului și competența instanțelor judecătorești. În contextul dat, opțiunea politică este similară ca semnificație cu o „preferință" a șefului statului pentru un anumit mod de reglementare juridică a unei situații sociale. Suntem de acord că exprimarea unei preferințe de către Președintele României poate fi exprimată printr-o opinie politică – rezultat al unei reflecții sau a unei analize – dar faptul că optezi să o exprimi și astfel să te interferezi în activitatea unei puteri a statului distonează cu poziția șefului statului față de buna funcționare a autorităților publice.

În Avizul nr. 1 din 5 aprilie 2007 privind propunerea de suspendare din funcție a 20
Președintelui României, domnul Traian Băsescu, Curtea Constituțională a reținut „că o faptă, adică o acțiune sau o inacțiune, prin care se încalcă prevederile Constituției este gravă prin raportare chiar la obiectul încălcării. În reglementarea procedurii de suspendare din funcție a Președintelui României, Constituția nu se rezumă însă la acest înțeles, căci dacă ar fi așa, expresia «fapte grave» nu ar avea sens. Analizând distincția cuprinsă în textul

[1] Rămâne o temă de reflecție „vinovăția" Parlamentului exprimată prin adoptarea mai multor legi neconstituționale, aspecte pe care Președintele, precum și cetățenii ar fi îndreptățiți să le considere „încălcări grave ale Constituției".

[2] S-a imputat Președintelui României, între altele, nesocotirea dreptului de proprietate privată, a dreptului la moștenire și a regulilor prevăzute în Codul civil referitoare la modalitățile de valorificare a drepturilor respective, nesocotirea liberului acces al cetățenilor la justiție, precum și încălcarea independenței judecătorilor.

[3] A se vedea Avizul nr. 1 al Curții Constituționale din 5 iulie 1994 privind propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României (M.Of. nr. 166 din 16 iulie 1994).

citat și luând în considerare faptul că Legea fundamentală este un act juridic normativ, Curtea Constituțională constată că nu orice faptă de încălcare a prevederilor Constituției poate justifica suspendarea din funcție a Președintelui României, ci numai «faptele grave», cu înțelesul complex pe care această noțiune îl are în știința și practica dreptului. Din punct de vedere juridic, gravitatea unei fapte se apreciază în raport cu valoarea pe care o vatămă, precum și cu urmările sale dăunătoare, produse sau potențiale, cu mijloacele folosite, cu persoana autorului faptei și, nu în ultimul rând cu poziția subiectivă a acestuia, cu scopul în care a săvârșit fapta"[1].

21 Curtea a reținut în Avizul său consultativ „că pot fi considerate fapte grave de încălcare a prevederilor Constituției actele de decizie sau sustragerea de la îndeplinirea unor acte de decizie obligatorii, prin care Președintele României ar împiedica funcționarea autorităților publice, ar suprima sau ar restrânge drepturile și libertățile cetățenilor, ar tulbura ordinea constituțională ori ar urmări schimbarea ordinii constituționale sau alte fapte de aceeași natură care ar avea sau ar putea avea efecte similare"[2].

22 Aprecierile Curții Constituționale privind „exemplificarea" gravității faptelor ce ar cădea sub incidența art. 95 din Constituție, ni se par exagerate. Un președinte de republică care prin deciziile sale ar suprima sau ar restrânge drepturile și libertățile cetățenilor, ar tulbura ordinea constituțională ori ar urmări schimbarea ordinii constituționale, ni se par mai degrabă temei pentru votarea unei cereri de punere sub acuzare a acestuia, potrivit art. 96 din Constituție. Dacă am aplica în cheia Curții Constituționale, rezultată din Avizul nr. 1/2007 al acesteia, actele Președintelui României prin care acesta, între altele, a preluat, practic, prerogative ale prim-ministrului, și a dat instrucțiuni celor două Camere legislative în privința modificării regulamentelor acestora, l-am situa în sfera de aplicabilitate a art. 96 din Constituție. Curtea și-a reiterat aprecierile citate în Avizul său nr. 1 din 6 iulie 2012.

23 Suntem, însă, pe deplin acord cu constatarea Curții, potrivit căreia „Președintele României poate, în virtutea prerogativelor și a legitimității sale, să exprime opinii și opțiuni politice, să formuleze observații și critici cu privire la funcționarea autorităților publice și a exponenților acestora, să propună reforme sau măsuri pe care le apreciază dezirabile interesului național. Opiniile, observațiile, preferințele sau cererile Președintelui nu au însă un caracter decizional și nu produc efecte juridice, autoritățile publice rămânând exclusiv responsabile pentru însușirea acestora ca și pentru ignorarea lor"[3].

24 Gravitatea faptelor este corelată condiționat de încălcarea dispozițiilor Legii fundamentale. Așadar, ca Președintele României să poată fi supus procedurii suspendării din funcție ar trebui ca acesta să săvârșească neapărat fapte grave prin care să încalce prevederile Constituției. Două concluzii pot să rezulte din această concluzie:

a) să se fi săvârșit fapte grave care să nu afecteze texte constituționale;

b) să se fi săvârșit fapte mai puțin grave sau fără gravitate, care, însă, să aducă atingere Constituției.

---

[1] A se vedea Avizul Curții Constituționale nr. 1 din 5 aprilie 2007 (M.Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007).

[2] Idem.

[3] Idem.

În primul caz, nu s-ar pune problema răspunderii politice a președintelui republicii, deoarece faptele grave nu au adus atingere prevederilor constituționale. În al doilea caz, faptele nu ar fi grave prin ele însele, dar ar afecta conținutul Legii fundamentale. Constituția nu stabilește valorile ocrotite legal care ar imprima caracterul de gravitate al faptelor săvârșite de Președinte. 25

Lipsește din Constituție criteriul în funcție de care o faptă săvârșită de Președintele României poate fi socotită drept gravă. Prin faptă în înțelesul art. 95 alin. (1) din Constituție ar trebui să înțelegem acțiunile materiale sau inacțiunile Președintelui. Nu poate fi vorba de opinii politice, deoarece acestea cad sub semnul imunității. Se poate discuta în legătură cu declarațiile politice, ale președintelui republicii, dacă acestea pot fi incluse în categoria opiniilor politice. În categoria opiniilor pot intra comentarii, afirmații cu o amplitudine mai mare, dar simplele comentarii ori declarații nu pot fi, după părerea noastră, acoperite de imunitate. Oricum imunitatea subzistă atâta vreme cât fapta săvârșită în exercițiul mandatului, ori opinia exprimată nu depășește interesul legitim apărat prin regimul de imunitate. 26

O întrebare nu poate fi ocolită: de ce Constituția a prevăzut o procedură de suspendare a Președintelui și motivele respective, chiar și redactate într-o formulare generală? Răspunsul la o asemenea întrebare este destul de simplu. Orice autoritate publică căreia îi revin responsabilități constituționale sau, după caz, legale, trebuie să fie legată de o altă autoritate, în fața căreia urmează să-și angajeze răspunderea pentru modul în care și-a îndeplinit prerogativele. Nu poate exista activitate în interes public fără ca instituția ce o îndeplinește să nu răspundă. 27

În ceea ce privește raporturile Președintelui României cu Parlamentul, din punct de vedere al răspunderii, vom spune că președintele republicii poartă o răspundere politică pentru modul în care își îndeplinește competențele în care se interferează cu forul legislativ. Pentru modul în care Președintele acționează în această calitate, Parlamentul îi poate controla activitatea, actele, dar acesta este un control special, un „control de atribuții", am putea spune, care nu se poate finaliza prin inițierea unei proceduri de suspendare și votare a hotărârii respective. Ne referim, în acest sens, la aprobarea de către Parlament a declarării de către Președinte a mobilizării parțiale sau totale a forțelor armate și la încuviințarea instituirii de către Președinte a stării de asediu sau a stării de urgență. Constituția prevede și alte raporturi ale Președintelui României cu Parlamentul în care acesta din urmă are competența conferită de Adunarea Constituantă de aprobare a actelor președintelui republicii. Ne referim aici, de pildă, la aprobarea de către Parlament a strategiei naționale de apărare a țării, pe care fiecare Președinte nou ales o întocmește în cel mult 6 luni de la începutul mandatului sau o supune aprobării forului reprezentativ suprem, potrivit art. 4 alin. (1) din Legea nr. 2003/2015 privind planificarea apărării[1]). 28

Președintele României fiind ales de întregul corp electoral nu se subordonează Parlamentului, dar cele două autorități publice fundamentale își interferează sferele de competență. 29

Suspendarea este o formă de răspundere politică a Președintelui, pe care acesta și-o asumă pentru săvârșirea unor fapte al căror conținut și efecte politice și chiar juridice exced natura și scopul mandatului său. Chiar dacă Președintele se folosește de calitățile sale de președinte al republicii pentru a săvârși faptele grave care îi atrag suspendarea, faptele 30

[1]) M.Of. nr. 555 din 17 iulie 2015.

respective, blamabile şi grave – care încalcă fără niciun dubiu prevederile Constituţiei – nu au nicio legătură cu exercitarea mandatului prezidenţial. Prin săvârşirea faptelor respective, Preşedintele se face vinovat de două ori: o dată că a săvârşit fapte grave, prin exces de putere şi că a încălcat Constituţia.

31 Tocmai de aceea, aprecierea Parlamentului asupra faptelor comise, a gravităţii lor şi a modului în care acestea au încălcat Constituţia, are caracter discreţionar, în sensul că membrii Parlamentului nu au o regulă de măsură cu totul obiectivă pentru aprecierea vinovăţiei şefului statului. Aici interesul de partid primează, iar acest lucru îl îndepărtează pe cetăţean de la o judecată obiectivă atunci când în urma suspendării va trebui să voteze pentru demitere sau împotriva acesteia.

32 Caracterul discreţionar al dreptului Parlamentului de a-l suspenda din funcţie pe Preşedintele României decurge şi din caracterul consultativ al avizului Curţii Constituţionale la care face trimitere art. 95 alin. (1) din Constituţie. Voinţa Parlamentului de a-l suspenda pe Preşedinte din funcţie este limitată doar de condiţiile formale prevăzute în art. 95 alin. (1) şi (2) din Legea fundamentală referitoare la:

a) iniţierea propunerii de suspendare făcută de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor;

b) transmiterea fără întârziere a propunerii de suspendare Preşedintelui pentru ca acesta să-şi pregătească apărarea;

c) solicitarea avizului Curţii Constituţionale;

d) organizarea şedinţei comune a Camerei Deputaţilor şi Senatului pentru dezbaterea propunerii de suspendare;

33 e) supunerea la vot a propunerii şi aprobarea acesteia prin votul majorităţii membrilor celor două Camere ale Parlamentului. În literatura de specialitate s-a apreciat că ceea ce contează pentru declanşarea procedurii de suspendare este întrunirea numărului minim de parlamentari, aceştia putând fi exclusiv şi deputaţi, sau exclusiv senatori[1]. Textul constituţional poate fi „citit" şi în această cheie, dar o astfel de lectură nu ar avea mulţi susţinători. Este limpede că, de pildă, deputaţii dintr-un grup parlamentar care ar intenţiona să declanşeze procedura suspendării şi-ar asocia senatorii din grupurile parlamentare corespondente din Senat.

34 Voinţa Parlamentului este suverană şi nu poate fi infirmată decât de corpul referendar, fără ca organul reprezentativ al poporului să poată fi afectat de refuzul cetăţenilor de a-l demite pe Preşedinte. Constituţia nu arată clar pentru ce Preşedintele României răspunde politic în faţa Parlamentului: pentru săvârşirea unor fapte grave sau pentru încălcarea Constituţiei, acesta fiind dator să vegheze la respectarea ei. Dacă de pildă, Preşedintele refuză promulgarea unei legi în termenul constituţional prevăzut în art. 77 alin. (1) din Legea fundamentală, sau refuză să semneze decretul de revocare din funcţie a unui membru al Guvernului, ori să numească un judecător la Curtea Constituţională, încalcă Constituţia. Orice încălcare a dispoziţiilor constituţionale de către Preşedintele României este o faptă extrem de gravă, ţinând seamă că acesta este reprezentantul statului şi are funcţia/datoria constituţională de a veghea la respectarea acesteia. Într-o asemenea ipoteză, considerăm că parlamentarii nu ar trebui să „aştepte", ca Preşedintele să încalce Constituţia de mai multe ori, adică să săvârşească mai multe „fapte grave".

[1] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001, p. 329.

Este neclară și formularea constituțională referitoare la gravitatea faptelor pe care le-ar 35
putea comite Președintele, atrăgând pe seama sa o răspundere politică față de Camerele legislative. Gravitatea poate fi de natură politică sau juridică. Angajarea statului român de către Președinte față de un alt stat fără a se consulta în prealabil cu Guvernul, și, de fapt, fără ca acesta să fi negociat cu Guvernul statului respectiv, condițiile angajării, este o faptă extrem de gravă care are deopotrivă efecte politice și juridice. De aceea, din sfera actelor și faptelor ce ar putea atrage răspunderea politică a Președintelui nu pot fi excluse faptele și acțiunile neconstituționale care nu ar produce efecte juridice majore pe plan intern[1].

Curtea Constituțională nu este abilitată să aprecieze gravitatea faptelor ce se impută 36
Președintelui. Instanța de contencios constituțional este competentă să examineze și să constate doar dacă faptele președintelui republicii, pe care parlamentarii inițiatori ai propunerii de suspendare le consideră grave în raport cu anumite valori, interese generale etc., încalcă sau nu dispozițiile Constituției. În rest, parlamentarii inițiatori ai procedurii de suspendare, ca și cei ce votează propunerea respectivă, au propriul lor criteriu de evaluare a gravității faptelor pe care le impută Președintelui României. Singurul lucru care nu poate fi contestat în cadrul probatoriului întocmit de cei ce au inițiat această procedură este numărul faptelor ce i se impută Președintelui: cel puțin două. Trebuie să recunoaștem. Este prea puțin, pentru dezbaterea unei astfel de propuneri. De aceea succesul scontat de contestatarii Președintelui, depinde de seriozitatea și temeinicia dovezilor aduse de aceștia, iar Curtea Constituțională trebuie să se rezume strict la constatarea sau neconstatarea încălcării Constituției.

În dezbaterile care au avut loc în Adunarea Constituantă pe marginea tezelor proiectului 37
de Constituție s-a susținut că în cazul în care în urma referendumului organizat după suspendarea Președintelui, acesta nu este demis, apare o situație anormală: „rămâne un Președinte dezavuat de Parlament și rămâne Parlamentul care l-a dezavuat. Evident că cele două instituții nu pot funcționa în continuare împreună, respectiv în mod paralel"[2]. Ca soluție pentru rezolvarea acestei situații s-a propus ca într-o astfel de ipoteză „Parlamentul să fie considerat demisionat de drept"[3] sau ca forul legislativ să aibă competența ca în loc să-l suspende pe Președinte, să-l poată demite[4]. Această ultimă propunere a fost preluată pentru a se susține din nou instituirea republicii parlamentare, în care Parlamentul i-ar putea revoca mandatul președintelui de republică, fără a se mai recurge la suspendare sau referendum. În acest context s-a propus un text diferit de cel din teze, având următorul cuprins: „În cazul săvârșirii unor fapte grave, prin care s-au încălcat prevederile Constituției, Președintele României poate fi demis din funcție prin votul comun al majorității absolute a Camerei Deputaților și Senatului, întrunite în ședință comună. Propunerea de demitere poate fi făcută de cel puțin o treime din numărul total al deputaților sau, respectiv, al senatorilor"[5].

---

[1] Pentru o părere contrară, a se vedea *Șt. Deaconu*, comentariul art. 95 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 890.

[2] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 493, 494 și 496.

[3] Ibidem.

[4] Ibidem.

[5] Idem, p. 495.

38 În dezbaterile ce au urmat, s-au propus și alte reformulări ale tezei referitoare la suspendarea Președintelui, care au avut ca obiect posibilitatea de demitere a acestuia. O astfel de reformulare prevedea că „În cazul unor fapte grave, prin care se încalcă Constituția sau fapte de natură a știrbi prestigiul Președintelui, acesta poate fi demis de către Parlament prin votul comun al majorității celor două Camere". Această propunere se justifică prin faptul că poporul deține întreaga putere, iar parlamentarii ca reprezentanți ai săi pot decide demiterea Președintelui atunci când acesta nu respectă Constituția ori atunci când săvârșește fapte incompatibile cu funcția sa"[1].

39 Parlamentul are un drept discreționar să aprecieze gravitatea faptelor imputate Președintelui, dar numai sub aspectul gravității. Forul legislativ nu are abilitarea de fond să aprecieze dacă s-a încălcat sau nu Constituția. Sigur, deputații pot emite judecăți de valoare cu privire la conduita neconstituțională a Președintelui, dar acestea nu pot fi considerate ca fiind constatări, în sensul atribuit competenței Curții Constituționale. Sigur că va fi mai ușor pentru Parlament să constate săvârșirea unor fapte grave ale Președintelui pe care acesta le-ar fi comis în afara îndatoririlor și prerogativelor sale prezidențiale (de exemplu, omor prin imprudență, viol, trafic de influență, primirea unor comisioane substanțiale, accident grav de circulație, cu pagube materiale considerabile, participarea la adunări publice neautorizate care amenință și tulbură grav ordinea publică, stimulând și incitând prin participarea sa amplificarea protestelor antiguvernamentale sau antiparlamentare, vătămarea integrității fizice a unor persoane, altercații, favorizarea unor investitori străini, operațiuni bursiere frauduloase, implicarea prin interpuși în traficul cu arme etc.). Competența de a constata astfel de fapte de drept comun revine, însă, în exclusivitate autorităților publice specializate (Ministerul Public și instanțele judecătorești). Sancționarea penală a acestor fapte penale este o competență a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

§3. Procedura parlamentară de suspendare din funcție a Președintelui României

40 Așa cum era de așteptat, Adunarea Constituantă a reglementat cadrul juridic general pentru declanșarea acțiunii de suspendare din funcție a președintelui republicii, precizând temeiul acțiunii, competența de inițiere, dezbatere și votare a propunerii de suspendare și majoritatea de voturi necesară pentru adoptarea acesteia, precum și rolul Curții Constituționale. Procedura concretă, deși se referă la norme constituționale, este de natură parlamentară. Nu este un impediment ca regulamentele parlamentare să reglementeze aplicarea unor dispoziții de natură constituțională. Procedura de urmat în privința suspendării este reglementată în Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, deoarece art. 95 alin. (1) din Legea fundamentală a statuat competența celor două Camere exercitată în comun.

41 Propunerea de suspendare trebuie înaintată de cel puțin o treime din numărul deputaților și senatorilor. Opțiunea pentru acest număr minim de inițiatori ai propunerii de suspendare are semnificația asigurării caracterului reprezentativ al propunerii respective. Suspendarea din funcție a șefului statului este o problemă extrem de serioasă și de aceea Adunarea

[1] Idem, p. 503.

Constituantă a instituit o minimă condiție de reprezentativitate a celor care ar avea intenția să declanșeze procedura respectivă. Condiția de reprezentativitate este impusă, logic, și de faptul că Președintele este ales de întregul corp electoral prin vot direct. Propunerea de suspendare este însoțită de o listă cuprinzând numele și prenumele inițiatorilor, precum și apartenența politică a acestora.

Propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României se depune la birourile 42
permanente ale Camerei Deputaților și Senatului (art. 80 din Regulamentul activităților comune ale celor două Camere). De fapt, birourile permanente sunt destinatarii propunerii de suspendare. Concret, propunerea se depune la cabinetele președinților celor două Camere ale Parlamentului, sau la secretarii generali ai acestora unde se înregistrează ca atare. Depunerea propunerii se face concomitent la cele două Camere, deoarece din acest moment, ele vor lucra împreună. Președinții Camerelor convoacă de îndată birourile permanente în ședință comună pentru ca acestea să ia oficial la cunoștință de depunerea propunerii de suspendare. Birourile permanente stabilesc data și locul ședinței comune a Camerelor și vor comunica sub semnătură președinților acestora propunerea de suspendare, Președintelui României, împreună cu data și ora fixată pentru dezbaterea propunerii de suspendare. Președintelui i se trimite în copie întregul dosar depus de inițiatori.

În ziua stabilită pentru dezbatere, propunerea de suspendare se prezintă în plenul reunit 43
al celor două Camere. Nu este obligatoriu ca Președintele să fie prezent la dezbateri. Constituția precizează în art. 95 alin. (1) că „Președintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută". Explicațiile pot fi date de Președinte personal sau acesta le poate transmite în scris. Prezentarea propunerii de suspendare și a explicațiilor Președintelui reprezintă o procedură preliminară care semnifică, prin analogie cu proceduri jurisdicționale, aducerea oficială și într-o manieră publică la cunoștința unei persoane a unor învinuiri și a temeiului legal al răspunderii sale.

După epuizarea acestei proceduri formale, președintele care conduce ședința comună a 44
Camerei Deputaților și Senatului consultă pe membrii Parlamentului dacă datele existente la dosarul propunerii sunt suficiente pentru a fi sesizată Curtea Constituțională. Instanța de contencios constituțional verifică dacă faptele grave care se impută Președintelui au încălcat sau nu dispozițiile constituționale. Parlamentarii pot hotărî, înainte de sesizarea Curții că este necesară instituirea unei comisii comune de anchetă care să examineze dacă într-adevăr Președintele s-a făcut vinovat de săvârșirea unor fapte grave prin care a fost încălcată Constituția. Comisia va fi alcătuită din membri ai celor două Camere și este de așteptat ca aceștia să provină din toate grupurile parlamentare. În hotărârea de constituire a comisiei se vor stabili obiectivele anchetei parlamentare și termenul la care aceasta urmează să prezinte celor două birouri permanente raportul întocmit în urma anchetei. Regulamentul activităților comune nu prevede că Președintele României trebuie sau poate să participe la lucrările comisiei. Este opțiunea președintelui republicii să dea explicații în fața comisiei. Oricum, comisia nu are dreptul să ceară audierea Președintelui României.

Art. 82 din Regulamentul activităților comune prevede că în cazul în care s-a hotărât 45
constituirea unei comisii comune de anchetă, raportul întocmit de aceasta se trimite prin grija președinților celor două Camere, Curții Constituționale spre consultare, în termen de 3 zile de la data depunerii raportului. Regulamentul activităților comune utilizează termenul de consultare în art. 82, atunci când stabilește că raportul Comisiei va fi trimis Curții Constituționale.

46 Sigur, aceasta se va pronunța exclusiv în legătură cu încălcarea de către Președintele României a Constituției, prin faptele grave pe care oponenții săi susțin că le-a săvârșit. Deși dezbaterea propunerii de suspendare nu are caracter jurisdicțional, considerăm că Președintele beneficiază de prezumția de nevinovăție garantată în art. 23 alin. (11) din Constituție. Importanța covârșitoare a acestei prezumții într-un stat de drept, obligă toate autoritățile publice să o aplice adaptând-o la situațiile particulare pe care le soluționează. Raportul comisiei comune de anchetă este edificator în privința faptelor imputabile și a gravității lor, precum și cu privire la contextul săvârșirii, gradului de vinovăție al Președintelui etc. Considerăm că raportul Comisiei trebuie examinat în mod obligatoriu de către Curtea Constituțională.

47 În adresa de transmitere a propunerii de suspendare, însoțită de informațiile necesare și de dovezile pe care se întemeiază și, după caz, de raportul comisiei comune de anchetă, președintele care a condus ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului va menționa și termenul până la care Curtea Constituțională trebuie să se pronunțe. Art. 42 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, republicată, stabilește că după primirea dosarului referitor la suspendare va desemna judecătorul-raportor. Curtea Constituțională va emite avizul cu privire la suspendarea din funcție a Președintelui României în urma dezbaterii propunerii și a dovezilor prezentate. Dacă Președintele României a transmis Camerelor explicațiile sale în legătură cu faptele ce i se impută de către o parte a membrilor Parlamentului, sau le-a prezentat el însuși, sigur că explicațiile respective trebuie examinate de Curtea Constituțională atunci când aceasta va dezbate propunerea de suspendare și dovezile prezentate de parlamentarii inițiatori.

48 Tezele proiectului de Constituție au prevăzut că „în cazul săvârșirii unor fapte grave, prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele României poate fi suspendat din funcție cu avizul Consiliului Constituțional, prin votul comun al majorității absolute a membrilor Adunării Deputaților și Senatului". În concordanță cu teza respectivă, art. 143 lit. g) din proiectul de Constituție a prevăzut că instanța de contencios constituțional avizează propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României. Nici tezele nici proiectul de Constituție nu au calificat avizul. Acesta putea fi un aviz conform sau un aviz consultativ[1].

49 Formularea din teze referitoare la „avizul Consiliului Constituțional", putea avea deopotrivă semnificația unui aviz conform, precum și a unui aviz consultativ[2]. De aceea s-a propus înlocuirea cuvântului aviz din textul tezei referitoare la suspendarea Președintelui României, care putea avea semnificația de aviz conform, cu termenul de „consultare a Consiliului Constituțional", aceasta „însemnând că Parlamentul este obligat să consulte Consiliul Constituțional, dar nu este obligat să țină seama de opinia sa, în modul cum el a fost formulat"[3].

50 În dezbaterile parlamentare s-a propus și renunțarea la avizul Consiliului Constituțional, ca etapă în procedura de suspendare, deoarece „Parlamentul este cel care analizează și decide"[4]. Propunerea a fost respinsă, însă, prin vot. Legiuitorii constituanți au ridicat problema carac-

[1] A se vedea, în legătură cu această problemă, *A. Iorgovan*, op. cit., p. 329-330.
[2] Geneza Constituției României..., op. cit.,, p. 500.
[3] Idem, p. 501.
[4] Idem, p. 493.

terului avizului Consiliului Constituțional, și anume dacă Consiliul are un „drept de veto" cu privire la propunerea de suspendare, sau este vorba doar „de o consultare a acestuia"[1].

În final, s-a optat pentru un aviz consultativ, deși textul constituțional din art. 95 alin. (1) se referă simplu doar la consultarea Curții Constituționale. În schimb, art. 146 lit. h) din Constituție prevede că instanța de contencios constituțional „dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României". 51

Art. 43 din Legea organică a Curții Constituționale prevede că avizul cu privire la suspendarea din funcție a Președintelui României se emite de Curte în urma dezbaterii propunerii de suspendare și a dovezilor prezentate. Președintele va fi încunoștințat asupra datei fixate pentru dezbatere și poate da explicații cu privire la faptele ce i se impută. Avizul Curții Constituționale se comunică președinților celor două Camere și Președintelui României[2]. 52

Cu avizul Curții Constituționale, chiar și consultativ pentru Parlament, începe adevărata dezbatere asupra propunerii de suspendare a Președintelui României. Art. 81 alin. (3) din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului prevede că în termen de 24 de ore de la primirea avizului Curții Constituționale, cele două Camere ale Parlamentului se întrunesc în ședință comună pentru a hotărî asupra propunerii de suspendare din funcție. La dezbateri este invitat și Președintele României, căruia i se va da cuvântul, la cererea sa, oricând în timpul dezbaterilor, pentru a da explicații asupra faptelor ce i se impută. Parlamentul va hotărî asupra propunerii de suspendare prin vot secret exprimat prin bile, cu votul majorității deputaților și senatorilor. 53

Hotărârea de suspendare adoptată de Parlament se publică în Monitorul Oficial și se comunică Președintelui în termen de 48 de ore, sub semnătura președinților celor două Camere. Totodată, hotărârea se trimite și Guvernului în vederea organizării referendumului pentru demiterea Președintelui. Referendumul se organizează în cel mult 30 de zile de la aprobarea hotărârii de suspendare. Hotărârea de suspendare intră în vigoare pe data publicării sale în Monitorul Oficial. 54

Formal, hotărârii de suspendare din funcție a Președintelui României i se poate contesta constituționalitatea potrivit art. 27 alin. (1) din Legea organică a Curții Constituționale. Sesizarea Curții poate fi făcută de președinții celor două Camere, de un grup parlamentar sau de un număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori. 55

---

[1] Ibidem.

[2] Ni se pare plină de relevanță premoniția subtilă a președintelui Comisiei pentru redactarea proiectului de Constituție, profesorul Antonie Iorgovan, făcută în tratatul său de drept administrativ, referitoare la conduita Curții Constituționale când avea să se pronunțe în legătură cu suspendarea unui viitor Președinte al României: „Forța și impactul avizului Curții, este de la sine înțeles, vor fi determinate nu numai de forța argumentelor la speță, dar și de prestigiul de care se bucură, «judecătorii Președintelui», Curtea Constituțională, în cadrul Parlamentului, dar și în fața opiniei publice. Dacă Curtea Constituțională își va dobândi o autoritate și un prestigiu de netăgăduit prin deciziile și hotărârile sale, este de presupus că și avizul ce-l va da pentru suspendarea Președintelui va fi privit ca un aviz din partea unei autorități formate din profesioniști de excepție, echidistantă din punct de vedere politic. Invers, dacă judecătorii Curții vor da dovadă de «receptivitate» față de mai marii politici, inclusiv când aleg președintele Curții, atunci avizul apare ca fiind al unor «curteni» politici, și nu al unei autorități autonome" (*A. Iorgovan*, op. cit., p. 330 și 331).

56 Nu numai teoretic, ci și practic, se poate admite că hotărârea Parlamentului de suspendare din funcție a Președintelui României poate fi declarată neconstituțională de instanța de contencios constituțional, mai ales dacă avizul ei consultativ era contrar celor susținute în propunerea de suspendare. O astfel de concluzie este pe deplin posibilă.

§4. Interimatul funcției

57 Art. 98 alin. (1) din Constituție prevede că dacă Președintele României este suspendat din funcție interimatul se asigură, în ordine, de președintele Senatului sau de președintele Camerei Deputaților. Suspendarea Președintelui nu este un temei pentru vacanța funcției, care intervine doar în caz de demisie, de demitere din funcție, de imposibilitate definitivă a atribuțiilor sau de deces. Art. 44 alin. (4) din Legea nr. 47/1992, republicată, prevede că în cazul în care Președintele României a fost suspendat din funcție, cererea pentru constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul, se face de președintele care a condus lucrările ședinței comune a celor două Camere ale Parlamentului pe baza hotărârii adoptate în ședința comună.

58 Președintelui interimar îi este interzis formal să exercite atribuțiile prevăzute la art. 88-90 din Constituție (adresarea unor mesaje Parlamentului, dizolvarea Parlamentului și consultarea poporului prin referendum național).

59 Suspendarea Președintelui nu se face pentru un anumit termen. Aceasta durează până la confirmarea rezultatelor obținute în cadrul referendumului organizat pentru demiterea Președintelui a cărui suspendare din funcție a fost decisă de Parlament. Data organizării referendumului se stabilește de către Parlament prin hotărâre, iar Guvernului îi revine sarcina de a stabili și asigura cadrul organizatoric și logistic pentru desfășurarea ca atare a referendumului pentru demitere. Dacă în urma referendumului, Președintele nu este demis, acesta își va relua mandatul.

60 Președintele suspendat își păstrează această calitate, dar nu mai are dreptul să exercite nicio atribuție. O problemă interesantă apare în situația în care Președintele suspendat își continuă comportamentul neconstituțional și comite fapte incompatibile cu demnitatea de președinte al republicii, cunoscut fiind că beneficiază de regimul de imunitate[1]. Dacă faptele săvârșite în continuare de președintele suspendat sunt acoperite de regimul constituțional al imunității, sancționarea sa va fi, sigur, făcută de corpul referendar. Ce se întâmplă, însă, dacă Președintele suspendat săvârșește în continuare fapte grave prin care încalcă Constituția? Sigur, că astfel de fapte nu pot avea nicio legătură cu mandatul său, deoarece atribuțiile ce i-ar fi revenit sunt exercitate de președintele interimar. Suntem într-o lacună de reglementare a unor astfel de situații ipotetice.

61 Într-o astfel de situație ipotetică, împotriva președintelui suspendat, Parlamentul nu mai poate declanșa o procedură sancționatoare, deoarece acesta nu mai avea dreptul să exercite nicio atribuție constituțională. Nimic nu împiedică, însă, ca într-o astfel de situație, Parlamentul să facă o declarație politică, care va cântări mult în decizia pe care cetățenii cu drept de vot o vor lua în cadrul referendumului de demitere a președintelui suspendat.

[1] În același sens, a se vedea și *Șt. Deaconu*, op. cit., p. 900.

Dacă în urma referendumului, Președintele este demis, urmează să se aplice art. 97 alin. (1) din Constituție, care reglementează vacanța funcției. Potrivit art. 97 alin. (2) din Constituție, în termen de 3 luni de la data la care a intervenit vacanța funcției de Președinte al României, Guvernul va organiza alegeri pentru un nou Președinte. 62

§5. Consecințele logice ale nedemiterii prin referendum a Președintelui

Constituția nu prevede consecința juridică a refuzului poporului de demitere a Președintelui suspendat de Parlament. În literatura de specialitate s-a emis opinia că în cazul în care electoratul a refuzat demiterea Președintelui, interimatul funcției acestuia, instituit în virtutea art. 98 alin. (1) din Constituție încetează, iar Președintele suspendat își reia exercițiul mandatului său[1]). Considerăm că această soluție, deși este logică nu are un suport legal, întrucât electoratul nu s-a pronunțat asupra suspendării, infirmând-o, ci asupra posibilei demiteri. Opinia ni se pare discutabilă pentru că ar opune voința deputaților și senatorilor privind suspendarea, voinței poporului de menținere a mandatului prezidențial. Un conflict între popor și reprezentanții săi pune problema unei „retrageri" a încrederii acordate de electorat celor învestiți de el cu mandatul de parlamentar. Este adevărat că, teoretic, refuzul poporului cu privire la demiterea Președintelui ar putea fi interpretat indirect ca o reconfirmare a acestuia și având aceeași natură cu alegerea sa. O asemenea interpretare nu se bazează, însă, pe niciun text constituțional, fiind un pur demers doctrinar. 63

Oricum, ne aflăm în fața unei lacune de reglementare constituțională. Soluția propusă ar agrava conflictul existent între electorat și aleșii poporului – situație inedită pentru un sistem constituțional – cu repercusiuni negative asupra legitimității acestora. 64

§6. Practica jurisdicțională a Curții Constituționale privind procedura suspendării din funcție a Președintelui României

În legătură cu aplicarea art. 95 din Constituție, Curtea Constituțională a fost sesizată fie ca urmare a solicitării unui aviz privind propunerea de suspendare a președinților Ion Iliescu și Traian Băsescu, fie pentru a constata existența unui conflict juridic de natură constituțională între Președintele României și alte autorități publice, Președintelui reproșându-i-se săvârșirea de fapte grave prin care ar fi încălcat Constituția. În legătură cu aceste sesizări s-au pronunțat mai multe decizii și s-au emis trei avize consultative privind suspendarea din funcție a Președintelui României. Curtea Constituțională s-a pronunțat în legătură cu art. 95 din Constituție și cu alte ocazii. Dintre acestea, am selectat câteva din care rezultă rolul Curții Constituționale de garant al supremației Constituției, precum și unele care se referă la semnificația termenului de „fapte grave" săvârșite de Președintele României. Astfel: 65

a) „în exercitarea competenței atribuite de Constituție, respectiv analizarea săvârșirii unor fapte grave prin care Președintele încalcă prevederile Constituționale și pronunțarea unei soluții cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională își asumă rolul de garant al supremației Constituției. În virtutea acestei calități, Curtea este unica autoritate care 66

[1]) *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 729.

se poate pronunța asupra faptelor de încălcare a ordinii juridice constituționale la care se referă art. 95 alin. (1) din Legea fundamentală, precum actele de decizie sau sustragerea de la îndeplinirea unor acte de decizie obligatorii, prin care Președintele României ar împiedica funcționarea autorităților publice, ar suprima sau ar restrânge drepturile și libertățile cetățenilor, ar tulbura ordinea constituțională ori ar urmări schimbarea ordinii constituționale sau alte fapte de aceeași natură care ar avea sau ar putea avea efecte similare"[1];

67 b) „potrivit dispozițiilor constituționale ale art. 95, Președintele României poate fi suspendat din funcție, de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă dispozițiile acesteia, iar potrivit art. 64 alin. (4) din Constituție, fiecare Cameră a Parlamentului [...] își constituie comisii permanente și poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. Camerele își pot constitui comisii comune. Din analiza coroborată a prevederilor constituționale menționate, rezultă că Parlamentul își constituie comisii pentru exercitarea oricăror atribuții prevăzute de Constituție în competența sa. Or, art. 95 din Constituție, care prevede ca atribuție a celor două Camere ale Parlamentului suspendarea din funcție a Președintelui României nu interzice instituirea unei comisii de anchetă pentru exercitarea acestei atribuții. Totodată, potrivit tezei finale a art. 95 din Constituție, Președintele României poate da explicații cu privire la faptele ce i se impută, care, de asemenea, presupun efectuarea de cercetări prin intermediul unei comisii de anchetă. În caz contrar, faptele imputate ar fi cercetate chiar de către cei care propun suspendarea, ceea ce este mai grav decât constituirea unei comisii în acest scop. Mai mult, suspendarea din funcție a Președintelui României, a cărui legitimitate rezultă din votul electoratului, este o măsură foarte gravă, având un caracter sancționator, astfel că gravitatea faptelor trebuie dovedită și stabilită. Față de cele arătate, rezultă că prevederile art. 67, art. 68 și art. 70 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, referitoare la constituirea unei comisii de anchetă în vederea cercetării unor fapte grave de încălcare a Constituției de către Președintele României, de natură să atragă suspendarea din funcție a acestuia, nu numai că nu încalcă, dar sunt chiar în sensul dispozițiilor constituționale ale art. 95 coroborate cu cele ale art. 64 alin. (4)"[2];

68 c) „art. 95 alin. (1) din Legea fundamentală prevede că Președintele României poate fi suspendat din funcție în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției. Având în vedere că textul constituțional nu definește noțiunea de *fapte grave*, pentru a statua dacă sunt îndeplinite condițiile pentru suspendarea din funcție a domnului Traian Băsescu, Președintele României, Curtea Constituțională trebuie să stabilească mai întâi înțelesul acestei noțiuni. Este evident că o faptă, adică o acțiune sau inacțiune, prin care se încalcă prevederile Constituției, este gravă prin raportare chiar la obiectul încălcării. În reglementarea procedurii de suspendare din funcție a Președintelui României,

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 799 din 17 iunie 2011 privind revizuirea proiectului de Constituție a României (M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011). A se vedea și *T. Toader*, Constituția României reflectată în jurisprudența constituțională, Ed. Hamangiu, București, 2011, p. 222.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 266 din 11 martie 2007 (M.Of. nr. 322 din 14 mai 2007). Dispozițiile art. 67, 68 și 70 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului sunt cuprinse în art. 81, 82 și 84 din actualul Regulament al activităților comune ale celor două Camere legislative.

Constituția nu se rezumă însă la acest înțeles căci, dacă ar fi așa, expresia „fapte grave" nu ar avea sens. Analizând distincția cuprinsă în textul citat și luând în considerare faptul că Legea fundamentală este un act juridic normativ, Curtea Constituțională constată că nu orice faptă de încălcare a prevederilor Constituției poate justifica suspendarea din funcție a Președintelui României, ci numai „faptele grave", cu înțelesul complex pe care această noțiune îl are în știința și în practica dreptului.

Din punct de vedere juridic, gravitatea unei fapte se apreciază în raport cu valoarea pe 69
care o vatămă, precum și cu urmările sale dăunătoare, produse sau potențiale, cu mijloacele folosite, cu persoana autorului faptei și, nu în ultimul rând, cu poziția subiectivă a acestuia, cu scopul în care a săvârșit fapta.

Aplicând aceste criterii la faptele de încălcare a ordinii juridice constituționale la care se 70
referă art. 95 alin. (1) din Legea fundamentală, Curtea reține că pot fi considerate fapte grave de încălcare a prevederilor Constituției actele de decizie sau sustragerea de la îndeplinirea unor acte de decizie obligatorii, prin care Președintele României ar împiedica funcționarea autorităților publice, ar suprima sau ar restrânge drepturile și libertățile cetățenilor, ar tulbura ordinea constituțională ori ar urmări schimbarea ordinii constituționale sau alte fapte de aceeași natură care ar avea sau ar putea avea efecte similare"[1]).

d) „Curtea Constituțională constată că atitudinea și opiniile imputate Președintelui 71
României nu pot fi caracterizate ca încălcări ale Constituției, în condițiile în care – referitor la relația Președintelui cu partidele politice – în art. 84 din Legea fundamentală se prevede că acesta nu poate fi membru al unui partid politic, dar nu i se interzice să păstreze legături cu partidul care l-a susținut în alegeri sau cu alte partide politice. O asemenea interdicție nici nu ar fi în spiritul Constituției, în condițiile în care Președintele României este ales în funcție prin sufragiu universal, pe baza unui program politic, și are față de electorat datoria să acționeze pentru îndeplinirea acestui program. Este evident că, pentru realizarea programului pentru care a fost ales, președintele poate dialoga în continuare fie cu partidul din care a făcut parte, fie cu oricare alt partid, care ar sprijini realizarea programului.

Referitor la atitudinea și exprimările domnului Traian Băsescu la adresa unor 72
personalități publice, art. 84 alin. (2) din Constituție prevede că „Președintele României se bucură de imunitate în condițiile art. 72 alin. (1), adică pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.

În raport cu scopul politic urmărit, manifestările Președintelui, la care se referă autorii 73
propunerii de suspendare, pot fi caracterizate ca opinii politice și sunt protejate de imunitatea prevăzută de textul citat din Constituție. În acest sens, Curtea amintește considerentele Deciziei sale nr. 53 din 28 ianuarie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 144 din 17 februarie 2005, în care se statuau următoarele: «Curtea constată că opiniile, judecățile de valoare sau afirmațiile titularului unui mandat de demnitate publică – așa cum este Președintele României, autoritate publică unipersonală, ori cum este conducătorul unei autorități publice –, referitoare la alte autorități publice... rămân în cadrul limitelor libertății de exprimare a opiniilor politice, cu îngrădirile prevăzute în art. 30 alin. (6) și (7) din Constituție».

Cu toate acestea, neputând reține că opiniile politice exprimate în forme care dovedesc 74
lipsă de respect față de partenerii politici constituie fapte grave de încălcare a Constituție,

[1]) Avizul Curții Constituționale nr. 1 din 5 aprilie 2007 (M.Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007).

Curtea Constituţională reafirmă convingerea că raporturile instituţionale între participanţii la viaţa publică trebuie să se desfăşoare în forme civilizate, pentru a se asigura şi pe această cale promovarea valorilor supreme consacrate şi garantate prin art. 1 din Legea fundamentală. În acest sens, prin Decizia nr. 435 din 26 mai 2006[1], Curtea Constituţională a reţinut următoarele: «Statutul constituţional al Preşedintelui şi al prim-ministrului, precum şi rolul acestora în cadrul democraţiei constituţionale îi obligă să îşi aleagă forme adecvate de exprimare, astfel încât criticile pe care le fac la adresa unor puteri ale statului să nu se constituie în elemente ce ar putea genera conflicte juridice de natură constituţională între acestea»"[2].

75 e) Astfel cum a statuat Curtea Constituţională prin Avizul consultativ nr. 1 din 5 aprilie 2007, din aceste prevederi constituţionale rezultă că Preşedintele României „are atribuţii importante în procesul de constituire a Guvernului şi a altor autorităţi publice, în procesul legislativ, în domeniul politicii externe, în domeniul apărării naţionale, la garantarea independenţei justiţiei. Totodată, potrivit art. 80 alin. (1) din Constituţie, Preşedintele României este garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării, iar, potrivit alin. (2) al aceluiaşi articol, are rolul de a veghea la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice şi exercită funcţia de mediere între puterile statului, precum şi între stat şi societate. Prerogativele constituţionale ca şi legitimitatea democratică pe care i-o conferă alegerea lui de către electoratul întregii ţări îi impun Preşedintelui României să aibă un rol activ, prezenţa lui în viaţa politică neputând fi rezumată la un exerciţiu simbolic şi protocolar. Funcţiile de garanţie şi de veghe consacrate în art. 80 alin. (1) din Constituţie implică prin definiţie observarea atentă a existenţei şi funcţionării statului, supravegherea vigilentă a modului în care acţionează actorii vieţii publice – autorităţile publice, organizaţiile legitimate de Constituţie, societatea civilă – şi a respectării principiilor şi normelor stabilite prin Constituţie, apărarea valorilor consacrate în Legea fundamentală".

76 De asemenea, prin acelaşi act, Curtea a constatat că „Preşedintele României poate, în virtutea prerogativelor şi a legitimităţii sale, să exprime opinii şi opţiuni politice, să formuleze observaţii şi critici cu privire la funcţionarea autorităţilor publice şi a exponenţilor acestora, să propună reforme sau măsuri pe care le apreciază dezirabile interesului naţional. Opiniile, observaţiile, preferinţele sau cererile Preşedintelui nu au însă un caracter decizional şi nu produc efecte juridice, autorităţile publice rămânând exclusiv responsabile pentru însuşirea acestora ca şi pentru ignorarea lor. În orice caz, exercitarea de către Preşedinte a unui rol activ în viaţa politică şi socială a ţării nu poate fi caracterizată ca un comportament contrar Constituţiei"[3].

77 f) faptul că Preşedintele României, prin comportamentul său politic, şi-a asumat public iniţiativa luării unor măsuri economico-sociale, înainte ca acestea să fie adoptate de către Guvern, prin asumarea răspunderii, poate fi reţinut ca o încercare de a diminua rolul şi atribuţiile prim-ministrului.

78 De aceea, această atitudine imputată domnului Traian Băsescu nu poate fi încadrată în conceptul „opinii şi opţiuni politice", astfel cum acesta a fost stabilit de Curtea

[1] M.Of. nr. 576 din 4 iulie 2006.

[2] Idem.

[3] Avizul Curţii Constituţionale nr. 1/2012 (M.Of. nr. 456 din 6 iulie 2012).

Constituţională prin Avizul consultativ nr. 1 din 5 aprilie 2007, potrivit căruia Preşedintele României poate, în virtutea prerogativelor şi a legitimităţii sale, să exprime, să formuleze observaţii şi critici cu privire la funcţionarea autorităţilor publice şi a exponenţilor acestora[1].

g) Curtea îşi afirmă dezaprobarea cu privire la formularea de acuzaţii, etichetări 79
jignitoare şi insulte la adresa exponenţilor autorităţilor publice în legătură cu activitatea desfăşurată de ei, astfel cum s-a exprimat şi prin Avizul consultativ nr. 1 din 5 aprilie 2007, când, invocând Decizia nr. 435/2006[2], a statuat că „libertatea de exprimare şi de critică este indispensabilă democraţiei constituţionale, însă ea trebuie să fie respectuoasă, chiar şi atunci când este fermă".

Prin Decizia nr. 53/2005[3], Curtea a reţinut că, potrivit art. 1 alin. (4) din Constituţie, 80
autorităţile publice sunt organizate potrivit „principiului separaţiei şi echilibrului puterilor – legislativă, executivă şi judecătorească". Astfel, atribuţiile Preşedintelui României au semnificaţia unei contraponderi faţă de puterea legislativă, pentru realizarea echilibrului puterilor în statul de drept, consacrat prin dispoziţiile art. 1 alin. (3) din Constituţie. Aceeaşi semnificaţie o are şi dreptul Preşedintelui României de a cere Curţii Constituţionale soluţionarea conflictelor juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice, conform art. 146 lit. e) din Constituţie, deoarece acest drept se exercită în condiţiile exprimării punctului de vedere asupra posibilelor căi de soluţionare a conflictului, implicit asupra temeiniciei sau netemeiniciei atitudinii ori a susţinerilor autorităţilor publice implicate în conflict[4].

h) Curtea constată că opiniile, judecăţile de valoare sau afirmaţiile titularului unui 81
mandat de demnitate publică – aşa cum este Preşedintele României, autoritate publică unipersonală, ori cum este conducătorul unei autorităţi publice – referitoare la alte autorităţi publice nu constituie prin ele însele conflicte juridice între autorităţi publice. Părerile sau propunerile privind modul cum acţionează ori ar trebui să acţioneze o anumită autoritate publică sau structurile acesteia, chiar critice fiind, nu declanşează blocaje instituţionale, dacă nu sunt urmate de acţiuni sau inacţiuni de natură să împiedice îndeplinirea atribuţiilor constituţionale ale acelor autorităţi publice. Asemenea păreri ori propuneri rămân în cadrul limitelor libertăţii de exprimare a opiniilor politice, cu îngrădirile prevăzute de art. 30 alin. (6) şi (7) din Constituţie.

De asemenea, orice candidat la funcţia de Preşedinte al României propune electoratului 82
o doctrină politică, un program pentru a cărui realizare va acţiona, în cazul în care va fi ales, pe perioada mandatului său. Art. 84 alin. (1) din Constituţie prevede că, „În timpul mandatului, Preşedintele României nu poate fi membru al unui partid şi nu poate îndeplini nici o altă funcţie publică sau privată". Aceste interdicţii nu exclud însă posibilitatea exprimării, în continuare, a opiniilor politice, a angajamentelor şi a scopurilor prezentate în programul său electoral ori să militeze şi să acţioneze pentru realizarea acestora, cu respectarea prerogativelor constituţionale.

---

[1] Idem.
[2] M.Of. nr. 576 din 4 iulie 2006.
[3] M.Of. nr. 144 din 17 februarie 2005.
[4] Idem.

83 Funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate, prevăzută de art. 80 alin. (2) teza a doua din Constituție, impune imparțialitate din partea Președintelui României, dar nu exclude posibilitatea exprimării opiniei sale privind modul optim de soluționare a divergențelor apărute. Dreptul la exprimarea opiniei politice este garantat și pentru Președintele României de art. 84 alin. (2), care prevede pentru șeful statului aceeași imunitate ca și pentru deputați și senatori, art. 72 alin. (1) din Constituție aplicându-se în mod corespunzător.

84 Curtea Constituțională reține că, potrivit prevederilor art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală, în structura organică a statului român, autoritățile publice sunt organizate potrivit „principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească". Tocmai de aceea legiuitorul constituant prevede dreptul Președintelui României de a critica legile adoptate de Parlament și de a acționa împotriva lor. Astfel: potrivit art. 77 alin. (2), „înainte de promulgare, Președintele poate cere Parlamentului, o singură dată, reexaminarea legii", iar art. 146 lit. a) prevede dreptul Președintelui de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului *a priori* asupra constituționalității legilor adoptate de Parlament înainte de promulgare. Aceste atribuții ale Președintelui României au semnificația unei contraponderi față de puterea legislativă, pentru realizarea echilibrului puterilor în statul de drept, consacrat prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție. Aceeași semnificație o are și dreptul Președintelui României de a cere Curții Constituționale soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, conform art. 146 lit. e) din Constituție, deoarece acest drept se exercită în condițiile exprimării punctului de vedere asupra posibilelor căi de soluționare a conflictului, implicit asupra temeiniciei sau netemeiniciei atitudinii ori a susținerilor autorităților publice implicate în conflict. Față de toate cele de mai sus, Curtea Constituțională constată că declarațiile Președintelui României au caracterul unor opinii politice, exprimate în temeiul art. 84 alin. (2) coroborat cu art. 72 alin. (1) din Constituție, care nu au dat naștere unui conflict juridic de natură constituțională între autoritățile publice – Președintele României și cele două Camere ale Parlamentului României –, în înțelesul prevederilor art. 146 lit. e) din Constituție. Totuși Curtea reține că și declarațiile publice ale reprezentanților diferitelor autorități publice, în raport cu contextul în care sunt făcute și cu conținutul lor concret, pot crea stări de confuzie, de incertitudine ori tensiuni, care ulterior ar putea degenera în conflicte între autorități publice, chiar de natură juridică. Curtea Constituțională are însă competența de a interveni numai în situațiile în care s-a creat efectiv un conflict juridic de natură constituțională între două sau mai multe autorități publice[1].

85 i) Opiniile, criticile, observațiile sau cererile Președintelui României „nu pot fi calificate ca fiind acte sau fapte juridice, întrucât conduita și declarațiile publice, cu evident caracter politic, nu au caracter decizional și nu produc efecte juridice"[2].

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 53 din 28 ianuarie 2005 (M.Of. nr. 144 din 17 februarie 2005).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 284 din 21 mai 2014 (M.Of. nr. 495 din 3 iulie 2014).

Art. 96. Punerea sub acuzare

(1) Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor, pot hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare.

(2) Propunerea de punere sub acuzare poate fi inițiată de majoritatea deputaților și senatorilor și se aduce, neîntârziat, la cunoștință Președintelui României pentru a putea da explicații cu privire la faptele ce i se impută.

(3) De la data punerii sub acuzare și până la data demiterii Președintele este suspendat de drept.

(4) Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție. Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 138-141; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 180-194; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 153; *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 96 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 901-909; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 728-731; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 304-306; *Gh. Iancu*, Drept constituțional și instituții politice, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 563-567; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 832-836; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 352-385; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 293-299; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 291-294.

Studii de specialitate: *M.A. Hotca, R. Slăvoiu*, Infracțiunile contra securității naționale în reglementarea noului Cod penal. Studiu comparativ, în Pandectele Române nr. 9/2010; *Ș. Deaconu*, Câteva aspecte de natură constituțională privind răspunderea Președintelui României, în Dreptul nr. 12/2007.

Corelații legislative: art. 398 C.pen.; Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010).

Comentariu

Sumar

§1. Concepția Adunării Constituante privind răspunderea juridică (penală) a Președintelui României 1005
§2. Conținutul faptei de înaltă trădare prevăzută în art. 96 din Constituție 1010
§3. Procedura regulamentară de punere sub acuzare a Președintelui României 1013
§4. Efectele hotărârii de condamnare 1016

§1. Concepția Adunării Constituante privind răspunderea juridică (penală) a Președintelui României

În Tezele privind proiectul de Constituție a fost reglementată doar răspunderea politică a Președintelui României. Tezele au prevăzut că „în cazul săvârșirii unor fapte grave, prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele României poate fi suspendat din funcție, cu avizul Consiliului Constituțional, prin votul comun al majorității absolute a membrilor Adunării Deputaților și Senatului". Discuțiile care s-au purtat în 1

cadrul Adunării Constituante pe marginea acestui text s-au referit, în principal, la două probleme: caracterul avizului Consiliului Constituțional și delegitimarea Parlamentului în cazul în care Președintele nu ar fi fost demis prin referendum de către popor. În privința avizului Consiliului Constituțional – care a fost gândit de Comisia pentru redactarea proiectului de Constituție ca un aviz conform – Adunarea Constituantă a reformulat textul din teze referitor la solicitarea avizului, ca urmare a propunerilor de amendamente acceptate, prevăzând doar că înainte de dezbaterea propunerii de suspendare din funcție a Președintelui României, Parlamentul va consulta Consiliul Constituțional, pentru a afla constatările acestuia privind încălcarea de către Președinte a Constituției prin faptele sale grave comise.

2 Adunarea Constituantă a renunțat la caracterul conform al avizului Consiliului Constituțional, propus de Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție, în urma obiecțiilor aduse de unii membri ai Constituantei. Aceștia au susținut că forul legislativ este suveran și că în această calitate are puterea să decidă în numele poporului, fără a putea fi cenzurat de o altă autoritate publică. În felul acesta, voința suverană a Parlamentului de a-l suspenda pe președintele de republică în cazul în care acesta ar săvârși fapte grave prin care ar încălca prevederile Constituției, nu ar fi împiedicată de nimeni. Avizul conform al Consiliului Constituțional a fost transformat într-un aviz consultativ.

3 În privința delegitimării Parlamentului, în cazul în care poporul nu l-ar demite de Președinte, Adunarea Constituantă nu a adoptat nicio poziție deși în dezbateri s-a propus chiar dizolvarea acestuia într-o astfel de situație. În final, teza referitoare la suspendarea Președintelui României a fost adoptată cu singurul amendament, referitor la consultarea Consiliului Constituțional, ceea ce însemna opțiunea legislatorilor constituanți pentru caracterul consultativ al avizului acestuia.

4 Proiectul de Constituție a reglementat doar procedura suspendării din funcție a Președintelui României, într-un text care este în vigoare și în prezent, fără nicio altă referire la răspunderea juridică a Președintelui. De notat este și faptul că nici tezele, nici proiectul de Constituție, nu au reglementat problema imunității Președintelui României, limitându-se doar la stabilirea regimului de incompatibilitate a acestuia[1].

5 După elaborarea proiectului de Constituție și începerea dezbaterilor pe marginea acestuia, Comisiei pentru redactarea proiectului i s-au transmis unele amendamente care se refereau la imunitatea Președintelui României. În consecință, Comisia a propus Adunării să accepte introducerea în textul proiectului a unui amendament care prevedea că „Președintele României se bucură de imunitate. Prevederile art. 69 se aplică în mod corespunzător"[2]. Art. 69 din proiectul de Constituție reglementa imunitatea membrilor Parlamentului pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului. Prin urmare, Adunarea Constituantă a extins regimul imunității membrilor celor două Camere legislative la regimul de protecție juridică a instituției președintelui de republică.

6 Inițial, amendamentul respectiv completa cu un alineat nou, art. 83 din proiect, care reglementa regimul incompatibilităților cu funcția de Președinte al României. În acest

[1] Proiectul a prevăzut în art. 83 că Președintele României nu poate fi membru al unui partid și nu poate îndeplini nicio altă funcție publică sau privată. Tezele au prevăzut doar incompatibilitatea Președintelui cu statutul de membru al unui partid sau al unei formațiuni politice.

[2] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 726.

context comisia a mai acceptat un amendament care a reglementat răspunderea juridică (penală) a Președintelui României. Noul alineat, propus ca alin. (3) la art. 83, avea următorul conținut: „Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot dispune trimiterea în judecată a Președintelui României pentru înaltă trădare, cu votul a cel puțin 2/3 din numărul senatorilor și deputaților. Competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție. Președintele este demis de drept pe data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare"[1].

Textul amendamentului a ridicat obiecția referitoare la fapta imputabilă Președintelui: 7
„înalta trădare" care nu avea o reglementare a conținutului ei în legislația penală[2]. Codul penal, în vigoare la acea dată, reglementa doar infracțiunea de trădare de țară în diferite forme de înfăptuire. O altă obiecție adusă amendamentului propus de Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție se referea la lipsa de calitate a celor două Camere legislative de a dispune trimiterea în judecată a Președintelui României, procedură ce putea fi îndeplinită doar de un reprezentant al unui organ de urmărire penală[3]. S-a spus că „Parlamentul nu face rechizitoriu, ci aprobă, poate să aprobe trimiterea în judecată"[4]. S-a propus, chiar, înlocuirea termenului de „înaltă trădare", preluat din Constituția Franței din 1958, cu termenul de „infracțiuni deosebit de grave împotriva intereselor țării"[5].

De remarcat este faptul că amendamentul propus de Comisie nici nu fusese distribuit 8
membrilor Adunării Constituante pentru ca aceștia să-l dezbată în cunoștință de cauză, ceea ce însemna chiar o încălcare a procedurii, potrivit căreia parlamentarilor trebuia să li se distribuie toate materialele care urmau să fie examinate în plenul Adunării Constituante.

Textul amendamentului a fost retrimis la Comisia pentru elaborarea proiectului de 9
Constituție, de unde a revenit în plenul Adunării Constituante pentru a fi votat în varianta propusă de aceasta, fără a i se schimba conținutul. Astfel, amendamentul citat a intrat în cuprinsul art. 83 ca alin. (3) din proiectul de Constituție având următorul conținut:

„Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot hotărî punerea sub acuzare a 10
Președintelui României pentru înaltă trădare, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor. Competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție, în condițiile legii. Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare".

Textul respectiv a fost reconfirmat după votarea Constituției, prin referendumul 11
național organizat pentru aprobarea acesteia de către popor. Datorită rapidității includerii amendamentului respectiv în textul Legii fundamentale și neexaminării sale în plenul Constituantei, nimeni din cadrul acesteia nu a remarcat că textul în cauză nu putea fi pus în aplicare, datorită lipsei de procedură referitoare la inițiativa punerii sub acuzare și la încălcarea chiar a dreptului la apărare a Președintelui României față de această acțiune. Textul aprobat de Adunarea Constituantă nu prevedea dreptul președintelui republicii de a da explicații privind acuzațiile ce i-ar fi putut fi aduse, potrivit art. 84 alin. (3) din Constituție.

---

[1] Ibidem.
[2] Idem, p. 727.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem.
[5] Ibidem.

12 Ulterior, prin Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 4 din 3 martie 1992, procedura de punere sub acuzare a fost completată, prevăzându-se, totodată, și dreptul la apărare a Președintelui României. Procedura regulamentară stabilită printr-o hotărâre parlamentară avea, însă, caracter neconstituțional, deoarece reglementa raporturi de natură constituțională prin norme juridice cu forță juridică inferioară. De abia prin revizuirea Constituției din 2003, s-a corectat această eroare, procedura reglementată în Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului fiind preluată în art. 26 din Constituție, în forma republicată după revizuire.

13 Inițial, Comisia pentru elaborarea propunerii de revizuire a Constituției a formulat ca amendament art. 95[1] astfel: „Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție în condițiile legii. Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare"[1)].

14 Textul propus a fost completat cu un amendament depus de senatorii Ion Predescu și Mircea Ionescu Quintus care a prevăzut și suspendarea de drept a Președintelui de la data punerii sub acuzare, până la data demiterii[2)]. Grupul P.D. din Senat a depus un amendament cu un conținut asemănător, dar care înlocuia fapta de „înaltă trădare" cu cea de trădare și nu făcea nicio referire la judecarea propriu-zisă a Președintelui de către Înalta Curte de Casație și Justiție[3)]. Amendamentul propus a fost respins de Comisia de elaborare a propunerii legislative de revizuire a Constituției.

15 Textul final așa cum a fost aprobat în urma revizuirii Constituției este în vigoare și în prezent formând conținutul art. 96 din Legea fundamentală.

16 Cât privește concepția legislatorilor constituanți referitoare la răspunderea Președintelui României, astfel cum aceasta a fost concretizată în art. 96 și 95 din Constituție, coroborate cu art. 84 alin. (2) din aceeași Lege fundamentală referitor la imunitatea Președintelui, pot fi trase câteva concluzii, și anume:

17 a) reglementarea imunității Președintelui României a fost inițiată prin amendamente propuse și acceptate ca atare de Comisia Constituțională pentru elaborarea proiectului de Constituție, ceea ce nu a permis o analiză mai profundă asupra raportului între atribuțiile Președintelui, imunitatea de care beneficiază în exercitarea mandatului și responsabilitatea sa. Credem că nici în prezent nu este realizat un echilibru între atribuțiile și responsabilitățile Președintelui României. În practică, Președintele României a influențat procesul de guvernare la nivelul Parlamentului, precum și la nivelul Guvernului prin recomandări, orientări ș.a. susținute public fără ca Președintelui să îi revină vreo responsabilitate în ceea ce privește acțiunile Parlamentului și ale Guvernului care au pus în practică recomandările primite din partea șefului statului. Prin această formă de interferență

[1)] *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2004, p. 164. A se vedea și *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, Cum s-a revizuit Constituția României. Procesul de revizuire a Constituției din 1991, Ed. Pământul, București, 2005, p. 89.

[2)] *C. Ionescu*, op. cit., p. 164.

[3)] Idem. A se vedea și *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, op. cit., p. 296.

extraconstituțională între Președintele României, Parlament și Guvern, a fost deformat și regimul politic consacrat în Constituția din 1991. Curtea Constituțională a cauționat implicarea Președintelui României în activitatea Parlamentului și a Guvernului, decizând că intervențiile s-au făcut prin exprimarea unor opinii politice, pentru care Președintele nu răspunde, iar dacă Parlamentul și Guvernul s-au conformat, au acționat potrivit propriilor reguli de funcționare și ca atare nu se poate pune problema responsabilității Președintelui republicii;

b) imunitatea Președintelui României s-a reglementat prin extinderea neinspirată a imunității parlamentare la instituția Președintelui, ignorându-se că cele două tipuri de activități sunt total diferite. În privința imunității parlamentare se consideră că reprezentanții poporului – deputații și senatorii – acționează în numele poporului, și nu în nume personal, reprezintă interesul și voința unei comunități. De aceea parlamentarii sunt exonerați de răspundere juridică pentru opiniile politice și pentru voturile exprimate. 18

În cazul Președintelui republicii, acesta nu are raporturi constituționale de reprezentare cu poporul. Președintele României reprezintă statul român. Președintele se situează în slujba poporului prin atribuțiile sale prevăzute expres în Constituție și prin rolul său fixat în art. 80 din Constituție. Sigur, Președintele trebuie să răspundă pentru modul în care își îndeplinește atribuțiile, pentru greșelile pe care le-ar comite în realizarea rolului și a funcțiilor sale constituționale, iar răspunderea sa trebuie să fie eminamente politică. Considerăm că răspunderea juridică a Președintelui României ar trebui aplicată doar pentru săvârșirea unor infracțiuni – dacă ar fi cazul – prevăzute expres în legislația penală. Orice faptă comisă de Președinte în exercitarea mandatului și în considerarea acestuia nu poate avea decât un conținut politic. De aceea, răspunderea sa trebuie să fie politică. Organele de urmărire penală și instanța de judecată intervin numai în cazul săvârșirii unor fapte penale comise de Președinte, dar nu în această calitate; 19

c) imunitatea Președintelui României pentru opiniile sale politice, îi conferă acestuia posibilitatea unui exces de putere sub paravanul imunității de tip parlamentar. Din jurisprudența Curții Constituționale sesizată cu soluționarea mai multor conflicte juridice de natură constituțională între Președinte și Guvern, între Parlament și Președintele României, rezultă cu prisosință că astfel de conflicte au fost determinate de afirmații, declarații, opinii, comentarii, luări de poziție ale Președintelui României în legătură cu personalități politice, demnitari, partide politice, autorități publice. În legătură cu aceștia, Curtea Constituțională a decis că sunt opinii politice, pentru care Președintele României nu poate fi făcut responsabil, potrivit art. 84 din Constituție; 20

d) responsabilitatea Președintelui României prevăzută în art. 95 și 96 din Constituție și reglementată în cele două moduri – responsabilitatea politică (art. 95) și responsabilitatea penală (art. 96) – este redactată imprecis și incomplet. Lipsa de calificare concretă a faptelor pentru care Președintele poate fi suspendat din funcție de către Parlament, obliga Curtea Constituțională să aprecieze nu gravitatea faptelor și vinovăția sau gradul de vinovăție al Președintelui României, ci numai dacă faptele ce i se impută Președintelui încalcă sau nu Constituția. Dacă avizul Curții ar fi conform – cum ar trebui să fie – posibilitatea Parlamentului de a acționa discreționar ar fi anulată. În condițiile în care *de lege lata*, avizul Curții este doar consultativ, chiar solicitarea acestuia este inutilă. În plus, știind că avizul său nu are valoare juridică, Curtea este tentată să se poziționeze fie de partea uneia dintre autorități – Președinte sau Parlament –, fie să opteze pentru o neutralitate și 21

echidistanță, „pronunțând o decizie vulnerabilă și pentru Parlament, și pentru Președinte, dar și pentru Curtea Constituțională";

22 e) termenul de „punere sub acuzare" utilizat în art. 96 alin. (2) din Constituție nu ar trebui să aibă o semnificație juridică, iar competența de a judeca faptele de înaltă trădare săvârșite de Președinte, recunoscută Înaltei Curți de Casație și Justiție este improprie unui organism aparținând puterii judecătorești. Înalta trădare este în esența sa o „infracțiune politică", iar acest tip de faptă anticonstituțională nu trebuie să cadă sub incidența unei instanțe de drept comun. În cazul judecării Președintelui României pentru săvârșirea unei fapte de înaltă trădare, Înalta Curte de Casație și Justiție este convertită, în fapt, într-o instanță extraordinară, ori Constituția prevede în art. 126 alin. (5) că în România „este interzisă înființarea de instanțe extraordinare";

f) răspunderea penală a Președintelui, așa cum este reglementată în art. 96 din Constituție este o derogare de la teoria constituțională clasică și de la principiile răspunderii penale. Răspunderea juridică (penală) a șefilor de stat și a altor înalți demnitari ai statului este o excepție de la principiul răspunderii politice a acestora și se întâlnește frecvent în cazul loviturilor de stat, puciurilor, revoltelor sociale de amploare ș.a. Exemplele sunt prea bine cunoscute pentru a mai fi necesar să fie comentate;

23 g) judecarea Președintelui României pentru înaltă trădare în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție presupune parcurgerea tuturor fazelor procedurale de urmărire penală și de judecare propriu-zisă și epuizare a tuturor căilor legale de apărare a Președintelui. Întreaga procedură poate dura mulți ani, perioadă în care statul român va fi reprezentat de un președinte interimar având atribuții limitate. Iată de ce credem că se impune cu necesitate revizuirea art. 96 din Constituție.

§2. Conținutul faptei de înaltă trădare prevăzută în art. 96 din Constituție

24 Termenul de „înaltă trădare" a fost preluat din Constituția Franței, care nu conținea nicio precizare referitoare la conținutul unei astfel de fapte. Legislația penală utilizează în mod obișnuit noțiunea de trădare, ca o faptă penală de o gravitate extremă. Răspunderea președintelui de republică este în general o răspundere de natură politică, care poate avea, în funcție de împrejurări determinate și consecințe juridice directe. În cazul răspunderii reglementate în art. 96 din Constituție, este clar că este vorba de o răspundere de natură penală, deși Legea fundamentală nu are căderea de a reglementa o astfel de faptă, întrucât obiectul ei de reglementare îl constituie raporturile fundamentale de putere (raporturi politice prin definiție). Tocmai de aceea, competența ce revine Parlamentului în această privință, de a hotărî numai punerea sub acuzare a Președintelui, dacă consideră că faptele săvârșite de acesta depășesc gravitatea faptelor prin care acesta ar încălca prevederile constituționale este limitată la aspectele politice ale învinuirii aduse Președintelui. Camerele nu au nicio calificare de specialitate pentru a aprecia din punct de vedere judiciar temeinicia dovezilor aduse împotriva Președintelui și gradul de vinovăție a acestuia.

25 Aprecierea parlamentarilor privind faptele imputate Președintelui României este exclusiv politică. Tocmai de aceea Președintele beneficiază de prezumția de nevinovăție, dar totuși, va fi suspendat din funcție, deoarece asupra sa stăruie acuzația de a fi săvârșit o faptă extrem de gravă față de îndatoririle sale de șef al statului și jurământul pe care l-a prestat în fața Parlamentului.

Caracterul politic al răspunderii Președintelui, trebuia să fie un indiciu pentru legislatorii constituanți, pentru a nu include un element de natură penală întemeiat și constrâns de o seamă de principii de drept material și de procedură, într-o ordine juridică constituțională. În condițiile în care Codul penal nu conținea infracțiunea de înaltă trădare, era ilegitim să-l acuzi pe Președintele României de săvârșirea unei fapte care nu exista ca atare. Pe de altă parte, nici suprema instanță nu putea fi temeinic sesizată de către organul de urmărire penală, și nici nu putea judeca pe Președinte pentru o faptă al cărui conținut nu era normativizat. Camerele legislative nu aveau, așa cum am mai spus, abilitarea constituțională să definească elementele constitutive ale unei astfel de fapte, mai ales că dacă ar fi făcut astfel într-o hotărâre, ar fi obligat instanța supremă să accepte calificarea penală a unei fapte, de către un act normativ cu o forță juridică inferioară legii. 26

Principiul separației puterilor împiedică Parlamentul să facă judecăți de valoare asupra calificării unei fapte ca întrunind elementele constitutive ale unei infracțiuni și nici să dozeze gradul de vinovăție al făptuitorului. Parlamentul este un organism politic în care interesele partizane ale partidelor parlamentare se soluționează prin negocieri sau, în ultimă instanță, prin vot. De vreme ce chiar Constituția recunoaște dreptul unei minorități parlamentare suficient de reprezentative să propună punerea sub acuzare a Președintelui României și unei majorități absolute să decidă, este clar că votul final valorează el însuși ca un indiciu pentru organul de urmărire penală referitor la fapta imputată Președintelui și la vinovăția acestuia. Organul de urmărire penală nu poate să ignore hotărârea Parlamentului de punere sub acuzare a Președintelui României. În fond, Constituția acordă competența Înaltei Curți de Casație și Justiție să soluționeze această cauză. 27

Un element de noutate în privința aplicării art. 96 din Constituție îl constituie Legea nr. 286/2009[1)] (Codul penal al României) care reglementează în art. 398 infracțiunea de înaltă trădare ca o formă agravantă a unor fapte penale determinate, dacă sunt săvârșite de către Președintele României sau de către un alt membru al Consiliului Suprem de Apărare a Țării. Cât privește faptele penale care cad sub incidența art. 398 C.pen., acestea sunt trădarea (art. 394), trădarea prin transmitere de informații secrete de stat (art. 395), trădarea prin ajutarea inamicului (art. 396) și acțiuni împotriva ordinii constituționale. 28

Nu putem, însă, să nu observăm că prin calificarea unor fapte penale de drept comun ca devenind infracțiuni de înaltă trădare, dacă sunt săvârșite de Președintele României sau de membri ai Consiliului Suprem de Apărare a Țării, se diminuează rangul constituțional al motivului pentru care Președintele României ar putea fi pus sub acuzare. Fapta de care ar fi vinovat Președintele și ar urma să răspundă juridic potrivit art. 96 din Constituție nu trebuie să părăsească zona constituțională. Sigur, Președintele nu poate răspunde penal pentru o faptă de natură politică. Răspunderea sa este antrenată de încălcarea unor atribuții ce îi revin în această calitate, de nesocotirea sau batjocura valorilor naționale fundamentale, a intereselor naționale perene ale poporului român, pentru încălcarea gravă a jurământului prestat în fața Parlamentului, pentru atitudine ostilă democrației constituționale. Toate aceste fapte și altele de aceeași natură și de aceeași gravitate, îl fac pe Președinte nedemn în raport cu rolul său constituțional și incompatibil cu funcțiile ce i le-a conferit Constituția. 29

În opinia noastră termenul de „înaltă trădare" de proveniență franceză are doar aparent o nuanță penală. Aceasta a fost reacția unanimă a doctrinei de specialitate din țara noastră 30

[1)] Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (M.Of. nr. 510 din 24 iulie 2009).

şi cred că a fost o eroare de apreciere. Considerăm că ar trebui să reflectăm la calificarea unei astfel de fapte. Penalul nu are ce căuta în sfera politicului. Dacă un demnitar săvârşeşte infracţiuni de drept comun, exersându-şi sau folosindu-se de atribuţiile sale de demnitate publică, este cu totul altceva. Demnitarul respectiv va comite o faptă penală şi va avea calitatea de infractor de drept comun, supunându-se rigorilor legale incidente. Chiar şi în sistemul constituţional francez pus în vigoare în 1958 Înalta Curte de Justiţie, competentă să-l judece pe Preşedintele Republicii în cazul săvârşirii de către acesta a unei fapte de înaltă trădare ar fi exercitat o „justiţie politică", contestabilă în chiar substanţa şi în legitimitatea principală a competenţei sale de judecată. Această Înaltă Curte de Justiţie este compusă dintr-un număr par de deputaţi şi senatori aleşi de Adunările reprezentative ai căror membri sunt aceştia.

31 La ultima revizuire constituţională, art. 68 din Constituţia Franţei a fost modificat, în sensul eliminării termenului de „înaltă trădare", şi înlocuirii sale cu „fapte grave" care îl fac pe Preşedintele Republicii nedemn, incompatibil, pe motive de moralitate politică şi civică cu înaltul său mandat.

32 În dreptul constituţional francez ideea de înaltă trădare o regăsim în art. 68 alin. (2) din Constituţia din 1848, conform căruia toate măsurile prin care Preşedintele Republicii dizolvă Adunarea Naţională, prorogă sau împiedică exercitarea mandatului acesteia, constituie o faptă de înaltă trădare. Se observă că Legiuitorul Constituant francez din 1848 a calificat anumite măsuri sau acte la care dacă Preşedintele Republicii ar recurge, s-ar face vinovat de înaltă trădare. Culpabilitatea Preşedintelui, în concepţia Constituantului francez, era legată de acte pe care Preşedintele Republicii le-ar fi luat în timpul şi în legătură cu mandatul său, dar depăşindu-se atribuţiile constituţionale în raporturile sale cu Adunarea Naţională. Judecarea Preşedintelui se făcea de Înalta Curte de Justiţie.

33 Constituţia din 1852 nu a mai prevăzut această procedură, Preşedintele Republicii fiind responsabil în faţa poporului francez. Legea constituţională din 25 februarie 1875 referitoare la organizarea puterilor publice a prevăzut în art. 6 alin. (2) că Preşedintele Republicii nu este responsabil decât în caz de înaltă trădare. Legea nu preciza însă, conţinutul termenului de înaltă trădare. Art. 107 din Constituţia adoptată în 1946 a preluat textul Constituţiei din 1875 referitor la punerea sub acuzare pentru înaltă trădare. Constituţia din 1946 a prevăzut că Preşedintele Republicii este pus sub acuzare de Adunarea Naţională şi trimit în faţa Înaltei Curţi de Justiţie.

34 Propunem, *de lege ferenda*, eliminarea din Constituţie a art. 96, astfel încât răspunderea Preşedintelui României să rămână în sfera politică, chiar dacă antrenează şi efecte juridice. Textul art. 95 din Constituţie este suficient pentru a bara excesul de putere al Preşedintelui. Ca variantă de reglementare, ar fi posibil ca art. 95 să reglementeze ca o formă agravantă de răspundere politică a Preşedintelui, în cazul în care acesta s-ar face vinovat de fapte care îl fac nedemn faţă de rolul şi statutul său constituţional. Într-o astfel de ipoteză propunerea de demitere a acestuia ar putea fi iniţiată de majoritatea deputaţilor şi senatorilor, iar demiterea să fie decisă de o Adunare Naţională formată din membrii celor două Camere şi preşedinţii consiliilor judeţene şi al municipiului Bucureşti, cu votul majorităţii membrilor acesteia.

§3. Procedura regulamentară de punere sub acuzare a Președintelui României

Art. 96 alin. (2) din Constituție prevede că propunerea de punere sub acuzare a 35
Președintelui României poate fi inițiată de majoritatea deputaților și senatorilor. Propunerea (de fapt, cererea de punere sub acuzare) trebuie să cuprindă descrierea faptelor care i se impută Președintelui și încadrarea lor juridică (art. 74 din Regulamentul activităților comune a Camerei Deputaților și Senatului). Procedura de punere sub acuzare a Președintelui României se declanșează pe baza unei cereri semnate de majoritatea deputaților și senatorilor. Cererea trebuie să cuprindă descrierea faptelor care îi sunt imputate și încadrarea lor juridică. După primirea cererii de către birourile permanente, acestea vor informa neîntârziat Președintele României asupra cererii de punere sub acuzare. De vreme ce nici Constituția, nici Codul penal ori o altă lege specială nu incriminează fapta de înaltă trădare, semnatarii propunerii nu au un text legal la care să racordeze fapta sau faptele de înaltă trădare, pentru a le încadra juridic. Ne aflăm într-o lacună de reglementare și pe pragul unui exces de putere al semnatarilor propunerii, deoarece aceasta trebuie să-și urmeze cursul procedural din momentul înregistrării sale.

Ca și în cazul art. 95 din Constituție, acțiunea se poate exercita într-un mod discreționar 36
de cei care numeric au dreptul să inițieze această procedură. Dacă în privința aplicării art. 95 din Constituție exista teoretic avizul consultativ al Curții Constituționale, în cazul art. 96, nici nu se mai cere avizul de specialitate al Curții, deoarece în concepția Adunării Constituante, o astfel de faptă nu ar fi de natură să contravină Constituției. O asemenea concluzie este logică, și nu mai puțin absurdă[1)].

Cererea de punere sub acuzare a Președintelui se depune de semnatari la Birourile 37
permanente ale celor două Camere legislative pentru înregistrare. Înregistrarea oficială a documentului ar trebui făcută la secretarii generali ai Camerelor respective, care, desigur îl vor pune pe ordinea de zi a birourilor permanente reunite în ședință comună. Acestea îl vor informa neîntârziat pe Președintele României asupra cererii de punere sub acuzare. După cum se poate observa, nu există niciun filtru în calea acestei proceduri. Singura condiție pentru înregistrarea cererii de punere sub acuzare a Președintelui României este semnarea reală a acesteia de către majoritatea deputaților și senatorilor. Aceasta este o condiție formală, a cărei neîntrunire antrenează respingerea cererii de către cele două birouri permanente. Respingerea nu presupune un act oficial al acestora, fiind suficientă constatarea numărului insuficient de semnături. Existența unor semnături false sau a mai multor semnături identice nu are o relevanță juridică în speța care ne interesează.

Cele două birouri nu sunt competente să se pronunțe asupra dovezilor aduse de 38
semnatari sau asupra încadrării juridice a faptelor. Birourile vor fixa o dată pentru convocarea Camerelor Parlamentului în ședință comună pentru a dezbate și decide prin vot asupra cererii depuse. Președintele are dreptul să dea explicații cu privire la faptele ce i se impută. Atragem atenția că procedura parlamentară de prezentare și dezbatere a

[1)] Dacă ținem seama că textul art. 96 [art. 83 alin. (3) din proiectul de Constituție] nu a fost dezbătut în Adunarea Constituantă, ci retrimis Comisiei pentru redactarea proiectului de Constituție pentru a fi examinat, iar Comisia l-a readus în plenul Constituantei doar pentru a fi votat, cu o simplă schimbare gramaticală, avem temeiul pentru revizuirea sa. A se vedea „rediscutarea art. 83 alin. (3) din proiectul de Constituție, în Geneza Constituției României..., op. cit., p. 975.

cererii de punere sub acuzare a Președintelui, precum și prezentarea explicațiilor de către sau în numele Președintelui, deși conțin elemente de contradictorialitate, nu au caracter jurisdicțional.

39 În cadrul ședinței comune a celor două Camere, președintele care conduce ședința aduce la cunoștința deputaților și senatorilor conținutul cererii de punere sub acuzare și procedează la constituirea unei comisii de anchetă care, în termenul stabilit în ședința comună, prezintă un raport asupra celor constatate (art. 75 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului). Prin urmare, constituirea unei comisii de anchetă este obligatorie, Parlamentul luând această decizie printr-o hotărâre.

40 În timpul dezbaterilor, Președintele poate interveni oricând pentru a da explicații în legătură cu faptele ce i s-au imputat, inclusiv asupra încadrării lor juridice. Dacă nu dorește să se prezinte personal în fața Parlamentului, Președintele poate să transmită explicații scrise punctual, sau chiar să-și delege un reprezentant. Desigur, într-o asemenea situație, este dreptul Parlamentului de a încuviința reprezentarea Președintelui României de către unul dintre consilierii săi. Este posibil ca Președintele să dorească să fie reprezentat de unu sau mai mulți parlamentari care vor expune explicațiile pregătite în prealabil. Este adevărat, Președintele este liber să nu prezinte nicio explicație lăsând Parlamentul să decidă fără a cunoaște și poziția sa față de acțiunea respectivă.

41 O problemă practică poate să apară, în cazul în care comisia de anchetă îl invită pe Președinte la lucrările sale pentru a da explicații, sau pentru a afla poziția acestuia. O asemenea invitație nu este exclusă de Constituție. Și în privința suspendării, și în cea a punerii Președintelui sub acuzare textele constituționale precizează că Președintele poate da explicații cu privire la faptele ce i se impută. Art. 95 și 96 din Constituție conțin un text identic aplicabil celor două proceduri. Așadar, nimic nu împiedică comisia de anchetă să-l invite pe Președinte la lucrările acesteia. Este adevărat, Președintele nu este obligat să se prezinte nici în plenul Parlamentului, nici la lucrările unei comisii.

42 Curtea Constituțională a dat, însă, propria sa interpretare textelor constituționale (pentru a pronunța o decizie de speță în timpul mandatului președintelui Ion Iliescu) stabilind că „... Președintele României poate fi pus sub acuzare pentru înaltă trădare, în condițiile art. 96 din Constituție, numai de Camera Deputaților și Senat, în ședință comună, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor. De asemenea, el poate fi suspendat din funcție în condițiile art. 95 din Constituție, de Camera Deputaților și Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor, iar eventualele explicații privind faptele ce i se impută pot fi date Parlamentului și nu unei comisii"[1)].

43 În situația în care comisia de anchetă constată că dovezile aduse de semnatarii cererii de punere sub acuzare a Președintelui sunt neconcludente, va propune parlamentului respingerea prin vot a acesteia. În literatura de specialitate s-a apreciat că într-o astfel de situație nimic nu împiedică Parlamentul să adopte o hotărâre de întrerupere a procedurii[2)]. Nu împărtășim acest punct de vedere. Dacă Parlamentul a fost sesizat, este obligatoriu ca procedura să fie finalizată, eventual cu respingerea cererii. Este inadmisibil să se întrerupă o procedură parlamentară declanșată de majoritatea deputaților și senatorilor, printr-o

---

[1)] Decizia Curții Constituționale nr. 45 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

[2)] *Șt. Deaconu*, Câteva aspecte de natură constituțională privind răspunderea Președintelui României, în Dreptul nr. 12/2007, p. 43.

hotărâre votată de majoritatea parlamentarilor prezenți la ședință. Chiar Parlamentul poate ajunge la concluzia că acuzele aduse Președintelui sunt neserioase sau netemeinice ori că explicațiile prezentate de Președinte sunt de natură să înlăture încadrarea juridică a faptelor care a fost făcută de semnatarii cererii. Evident, într-o astfel de situație, cererea va fi respinsă de membrii Parlamentului.

În termen de 48 de ore de la depunerea raportului comisiei de anchetă, la Birourile permanente 44
Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în ședință comună pentru a dezbate cererea de punere sub acuzație a Președintelui, în lumina raportului comisiei de anchetă. Aceasta poate propune Parlamentului, prin raportul depus, votarea cererii sau, după caz, respingerea acesteia. În plen se poate hotărî întocmirea unui raport suplimentar, sau pur și simplu exprimarea unui vot. La încheierea dezbaterilor cererea este supusă votului secret exprimat prin bile.

Dacă se hotărăște punerea sub acuzare a Președintelui României, Parlamentul sub 45
semnătura președinților celor două Camere solicită de îndată Procurorului General de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție să sesizeze Înalta instanță.

Sesizarea Parchetului de pe lângă Înalta Curtea de Casație și Justiție finalizează o 46
procedură parlamentară, dar nu deschide alta, de natură să verifice temeinicia dovezilor pe care se sprijină hotărârea Parlamentului de punere sub acuzare a Președintelui. Organul de urmărire penală nu se interferează în raporturile constituționale dintre Parlament și Înalta Curte de Casație și Justiție, la care face trimitere art. 96 din Constituție. Alin. (4) al acestui articol prevede sec doar competența instanței supreme să judece. Prin urmare, organul de urmărire penală joacă doar rolul unui agent de legătură instituțională între cele două autorități. Problemele mai complicate pot să apară dacă instanța supremă consideră că unele probe nu sunt suficient de concludente, că se impune completarea dosarului, audierea unor martori, parcurgerea altor proceduri judiciare, care presupun o cercetare penală mai amănunțită. Dosarul nu poate fi retrimis pentru completare la Parlament. Ipotetic, poate fi sesizată Curtea Constituțională de Președintele României, instanță, procuror sau de Avocatul Poporului în temeiul art. 164 lit. e) din Constituție. Ne întrebăm ipotetic cum se va finaliza procedura în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție, dacă Curtea Constituțională va constata că dispozițiile legale de care depinde soluționarea judecății sunt neconstituționale? Asemenea întrebări ipotetice pot fi multiplicate, iar răspunsurile pot fi un temei suplimentar pentru revizuirea art. 96 din Constituție.

Hotărârea de punere sub acuzare adoptată de Parlament este un act care închide 47
procedura la nivelul Parlamentului. Hotărârea nu poate avea semnificația de ridicare a imunității prezidențiale, deoarece aceasta vizează opiniile politice și voturile Președintelui, ori exprimarea unei opinii politice nu poate să echivaleze cu fapta de înaltă trădare. Nici nu se pune problema ca Președintele să răspundă pentru opiniile sale politice. Însăși ideea de ridicare a imunității Președintelui ni se pare nepotrivită pentru că ar însemna negarea afirmației constituționale din art. 84 alin. (2) din Constituție, raportată la art. 72 alin. (1) din aceeași Lege fundamentală.

Hotărârea Parlamentului se publică în Monitorul Oficial și se transmite spre cunoștință 48
Președintelui României și Curții Constituționale în vederea constatării împrejurărilor care justifică interimatul funcției de Președinte al României. De la data punerii sub acuzare și până la data demiterii sale, Președintele este suspendat de drept [art. 96 alin. (3) din Constituție].

Competența de judecată revine Înaltei Curți de Casație și Justiție. Hotărârea Parlamen- 49
tului de punere sub acuzare a Președintelui României poate fi atacată la Curtea Consti-

tuțională, potrivit art. 27 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale. În tăcerea legiuitorului, pe rolul Curții Constituționale se va afla hotărârea Parlamentului de punere sub acuzare a Președintelui, iar Înalta Curte de Casație și Justiție ar fi deja sesizată cu judecarea Președintelui ca urmare a unei hotărâri parlamentare, a cărei constituționalitate este contestată. Soluția rațională care s-ar impune într-o astfel de situație ar fi suspendarea judecății în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție.

§4. Efectele hotărârii de condamnare

50 La data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, Președintele este demis de drept și urmează să se declanșeze procedura de instituire a vacanței prezidențiale. Ca și în cazul referendumului, prevăzut în art. 95 alin. (3) din Constituție, este posibil ca instanța supremă să constate nevinovăția Președintelui. În această situație ipotetică, în tăcerea Constituantului, considerăm că Președintele exercită în continuare mandatul încredințat de popor. În fond, Președintele beneficiază de principiul prezumției de nevinovăție.

51 O ipoteză de școală este posibilă: ce se întâmplă în situația în care Președintele României aflat la începutul celui de-al doilea mandat este pus sub acuzare, iar hotărârea supremei instanțe prin care se constată nevinovăția sa este pronunțată la încheierea mandatului prezidențial prevăzut în Constituție. În toată această perioadă Președintele are statutul președintelui suspendat, fiind pus în imposibilitatea de a-și mai exercita atribuțiile. Într-o atare situație, Președintele în cauză nu și-a putut exercita mandatul până la sfârșitul duratei acestuia de 5 ani, dar potrivit Constituției nu ar mai avea dreptul să candideze a treia oară. Sunt temeiuri de logică juridică că Președintele, deși ales în al doilea mandat, a fost împiedicat formal să-l îndeplinească, de hotărârea Parlamentului de punere a sa sub acuzare. Cum hotărârea Parlamentului a fost practic infirmată de către Înalta Curte de Casație și Justiție, care a constatat nevinovăția Președintelui României, cel în cauză va susține că nu și-a îndeplinit în întregime cel de-al doilea mandat și că are vocația de a candida pentru un nou mandat. Oricum, și această situație ipotetică nu are o reglementare constituțională explicită, ceea ce arată că soluția Adunării Constituante găsită pentru formularea art. 96 din Constituție este vulnerabilă. Iată și o altă ipoteză: președintele României este pus sub acuzare în ultimul an al mandatului. Din acte motiv se instituie vacanța funcției, iar în condițiile art. 97 alin. (2) din Constituție se organizează alegeri pentru un nou Președinte. În acest timp Președintele pus sub acuzare, care beneficiază de prezumția de nevinovăție, este judecat de instanța supremă care după 2 ani de la începerea mandatului noului Președinte ales al republicii, constată nevinovăția celui pus sub acuzare. Acesta nu mai poate să să-și reia mandatul, întrucât în funcția de Președinte al României se află o persoană aleasă în mod democratic și care își exercită mandatul în mod legitim. Nici Constituția, nici principiile de drept nu oferă o soluție facilă, deși scenarii pot fi făcute.

52 Acesta este motivul pentru care considerăm că procedura demiterii Președintelui României din funcție ar trebui regândită și simplificată. În opinia noastră, nici demiterea Președintelui ca urmare a unei hotărâri pronunțate de o instanță a puterii judecătorești nu are o acoperire teoretică, deoarece, potrivit principiului separației puterilor, puterea judecătorească ar trebui exclusă dintr-o astfel de procedură.

Art. 97. Vacanța funcției

(1) Vacanța funcției de Președinte al României intervine în caz de demisie, de demitere din funcție, de imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor sau de deces.

(2) În termen de 3 luni de la data la care a intervenit vacanța funcției de Președinte al României, Guvernul va organiza alegeri pentru un nou Președinte.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 138-141; *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 97 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 909-914; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 726-727; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 304-306; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 217-218; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 154; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 352-385; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 829; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 322-336; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 291-294.

Corelații legislative: Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011); Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010).

Comentariu

Sumar

§1. Conceptul de vacanță a funcției de Președinte al României 1017
§2. Condițiile constituționale ale instituirii vacanței funcției de Președinte al României 1019
§3. Efectele juridice ale instituirii vacanței funcției de Președinte al României 1021

§1. Conceptul de vacanță a funcției de Președinte al României

Mandatul de Președinte al României începe pe data depunerii jurământului prevăzut în art. 82 alin. (2) din Constituție și durează până la depunerea jurământului noului Președinte ales. Pe parcursul acestei perioade, exercitarea mandatului prezidențial este continuă, desfășurându-se, în principiu fără întreruperi. Este de esența funcției prezidențiale ca aceasta să nu fie întreruptă, întrucât Președintele reprezintă statul în unitatea și substanța sa. Pe durata mandatului pot interveni, însă, intempestiv, situații în care Președintele se află în imposibilitate de ordin subiectiv sau obiectiv să mai exercite prerogativele sale constituționale. Nu este vorba aici de situații care l-ar împiedica temporar pe Președinte să-și exercite atribuțiile, ci de cauze care determină chiar încetarea mandatului. Art. 97 alin. (1) le menționează expres și limitativ: demisia din funcția de Președinte al României, demiterea din funcție, imposibilitatea definitivă a exercitării atribuțiilor prezidențiale și decesul Președintelui. În toate aceste situații survine vacanța funcției de Președinte al României, după ce Curtea Constituțională a constatat existența lor. 1

Vacanța funcției, ca și „vacanța tronului" constituie – într-un sens de dicționar juridic – o stare de fapt care survine pe parcursul exercitării mandatului de Președinte al României și are ca efect juridic interimatul funcției de Președinte. S-a precizat în literatura de 2

specialitate că vacanța funcției de Președinte al României este situația în care mandatul acestuia încetează dacă intervin împrejurările prevăzute în art. 97 din Constituție[1]. Vacanța operează de plin drept, din moment ce condițiile prescrise în Constituție s-au îndeplinit[2].

3 Apariția unei stări de fapt, dintre cele menționate în art. 97 alin. (1) din Constituție, nu este suficientă pentru constatarea și declararea vacanței funcției de Președinte al României. Cum jurământul Președintelui a fost prestat de acesta în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, care au luat în mod solemn act de începerea exercitării mandatului, tot astfel, Parlamentul, ca reprezentant suprem al poporului, trebuie să ia act formal de existența stării de fapt care dă naștere, în condițiile prevăzute în Constituție, la vacanța funcției de Președinte.

4 Împrejurările care impun declararea vacanței funcției de Președinte al României rămân simple stări de fapt dacă cu sunt constatate printr-o procedură constituțională solemnă. Aici intervine Curtea Constituțională, care potrivit art. 146 lit. g) din Constituție are atribuția de a constata existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României și de a comunica cele constatate Parlamentului și Guvernului[3]. Problema este cine sesizează Curtea Constituțională pentru ca aceasta să purceadă la exercitarea atribuției privind constatarea împrejurărilor care justifică interimatul? Răspunsul la această întrebare ni-l oferă art. 44 din Legea nr. 47/1992, republicată. Potrivit art. 44 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată, vacanța funcției de Președinte al României se constată la cererea președintelui uneia dintre Camerele legislative.

5 Dispoziția cuprinsă în art. 44 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată, nu este, însă, pusă de acord cu regulamentele parlamentare care reglementează atribuțiile celor doi președinți ai Camerelor Parlamentului. Nici Regulamentul Camerei Deputaților, nici cel al Senatului nu reglementează atribuțiile președinților acestora de a sesiza Curtea Constituțională potrivit art. 44 alin. (2) din legea organică a acesteia. În aceste condiții, vacanța funcției de Președinte al României riscă să rămână o stare de fapt. Textul art. 44 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată, este greșit și în substanța sa, întrucât lasă să se înțeleagă că vacanța funcției de Președinte al României s-ar constata de către Curtea Constituțională, or această autoritate de contencios constituțională constată numai împrejurările care justifică interimatul, printre aceste figurând și situațiile prevăzute în art. 97 alin. (1) din Constituție. Curtea comunică cele constatate Parlamentului și Guvernului. Din aceste texte legale, deducem că, în principiu, este de competența Parlamentului de a constata și de a declara solemn vacanța funcției, iar în baza acesteia Guvernul este îndrituit să organizeze alegeri pentru un nou Președinte. Actul prin care se formalizează constatarea de către forumul legislativ a vacanței funcției de Președinte al României îmbracă forma unei declarații de constatare a unei stări de fapt confirmată de Curtea Constituțională printr-o hotărâre.

---

[1] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 304.

[2] A se vedea *G. Alexianu*, Principii de drept constituțional, Ed. Librăriei „Universala" Alcalay & Co., București, 1939, p. 67.

[3] În același sens, *F. Vasilescu*, comentariul articolului 96 din Constituție, în Colectiv, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 218.

Întrucât împrejurările care conduc la vacantarea funcției de Președinte sunt diferite, 6
considerăm că procedura declarării vacanței și a recurgerii la interimat diferă și ea în mod corespunzător pentru fiecare caz în parte.

§2. Condițiile constituționale ale instituirii vacanței funcției de Președinte al României

Art. 97 alin. (1) din Constituție stipulează împrejurările în care intervine vacanța funcției 7
de Președinte al României. Acestea sunt: demisia, demiterea din funcție, imposibilitatea definitivă a exercitării atribuțiilor și decesul Președintelui.

Demisia este un act unilateral de voință prin care Președintele României renunță 8
definitiv și irevocabil la mandatul său. Nu este o obligație constituțională formală a Președintelui de a-și motiva demisia. Oricum, motivele expuse de Președinte nu au relevanță juridică asupra deciziei sale de a demisiona. Singura problemă care se pune este modalitatea aleasă de Președintele demisionar de a-și anunța public demisia. În principiu, Președintele poate recurge la orice modalitate care prin natura sa asigură o publicitate largă. Președintele poate alege să facă o declarație publică în presă, să se prezinte în fața Parlamentului sau a Curții Constituționale, etc. Protocolar, se impune ca Președintele care intenționează să-și anunțe public demisia, să o facă fie direct în fața forului legislativ, fie transmițându-le președinților celor două Camere legislative o scrisoare prin care le anunță intenția sa. În felul acesta oricare dintre cei doi președinți poate sesiza Curtea Constituțională potrivit art. 44 alin. (2) din legea organică a Curții Constituționale. După primirea hotărârii Curții Constituționale, prin care s-a constatat și confirmat procedural existența actului de demisie, Parlamentul urmează să ia act formal printr-o declarație, de încetarea mandatului, în vederea declanșării interimatului funcției de Președinte, precum și pentru organizarea alegerilor prezidențiale. Considerăm că demisia își produce efecte juridice din momentul în care Parlamentul ia act de acest act unilateral al Președintelui României printr-o declarație publicată în Monitorul Oficial, Partea I.

Nu are acoperire constituțională opinia exprimată în literatura de specialitate, potrivit 9
căreia Președintele demisionar ar notifica demisia sa Curții Constituționale, care o va comunica, la rândul ei, Parlamentului și Guvernului[1]. Așa cum am arătat, procedura în fața Curții, prin care se constată împrejurarea anunțării demisiei se declanșează la cererea unuia dintre președinții Camerelor Parlamentului, formulată în temeiul art. 44 alin. (2) din Legea nr. 47/1992.

Constituția reglementează două împrejurări care atrag după sine demiterea din funcție 10
a Președintelui României: demiterea prin referendum popular în condițiile prevăzute în art. 95 din Constituție și în Legea nr. 3 din 22 februarie 2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului și ca urmare a hotărârii Înaltei Curți de Casație și Justiție, rămasă definitivă. Este competența Curții Constituționale de a constata regularitatea constituțională a celor două împrejurări, la cererea unuia dintre cei doi președinți ai Camerelor legislative sau a președintelui interimar care exercită atribuțiile Președintelui României în perioada cât acesta este suspendat din funcție, potrivit art. 96 alin. (3) din Legea fundamentală.

[1] *T. Drăganu*, op. cit., p. 305.

11 Momentul demiterii Preşedintelui prin act de condamnare a sa de către puterea judecătorească este precizat în art. 96 alin. (4) din Constituţie, şi anume, data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare. În această situaţie, în care demiterea operează de drept, în literatura de specialitate s-a pus întrebarea utilităţii atribuţiei Curţii Constituţionale prevăzute în art. 146 lit. g) din Constituţie[1]. Aceasta, nu ar avea altceva de făcut, sesizată potrivit art. 44 alin. (2) din propria sa lege organică decât să constate existenţa, ca atare, a hotărârii Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie. Cum hotărârea instanţei supreme nu are asigurată o publicitate largă, este necesar ca autoritatea de contencios constituţional să constate formal existenţa hotărârii, printr-o hotărâre care va fi publicată în Monitorul Oficial şi comunicată oficial Parlamentului şi Guvernului, în conformitate cu teza finală din art. 146 lit. g) din Constituţie. Astfel sesizat, Parlamentul va adopta o declaraţie prin care va lua act de vacanţa funcţiei. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, Camerele legislative pot fi întrunite de propriile birouri permanente sau de Preşedintele interimar în sesiune extraordinară.

12 În privinţa celei de a treia împrejurări prevăzută în art. 97 alin. (1) care atrage după sine vacanţa funcţiei de Preşedinte al României, menţionăm că textul Constituţiei se referă la două tipuri de imposibilitate de exercitare a atribuţiilor prezidenţiale. Astfel, art. 97 alin. (1) se referă textual la „imposibilitatea definitivă a exercitării funcţiilor", pe când art. 98 alin. (1) din Constituţie reglementează „imposibilitatea temporară de exercitare a atribuţiilor" de către Preşedintele României. Cele două categorii de imposibilităţi de exercitare a funcţiei nu diferă una de alta prin natura lor, ci exclusiv prin durata fiecăreia. Art. 97 alin. (1) reglementează o imposibilitate definitivă, pe când celălalt text constituţional are în vedere o durată redusă în care Preşedintele este împiedicat de situaţii obiective să-şi îndeplinească în mod corespunzător atribuţiile. În general, constituţiile nu precizează ce se înţelege prin „imposibilitate temporară", ca preşedintele de republică să-şi exercite funcţiile.

13 Este vorba, însă, de situaţii extraordinare, când şeful statului este împiedicat temporar să-şi îndeplinească atribuţiile, datorită, de pildă, supunerii sale unei operaţii chirurgicale sub efectul anesteziei, sau intrării în comă indusă medical pentru o perioadă relativ îndelungată. Se înţelege că în astfel de cazuri, şeful statului nu mai are discernământul necesar pentru a acţiona în această calitate. Faptul că Preşedintele este internat într-o unitate sanitară sau urmează un tratament medical în ţară sau străinătate, dar este dovedit că se află în deplinătatea facultăţilor sale mintale, că nu resimte efectul unei medicaţii de natură a-i afecta discernământul, nu poate fi interpretat ca o imposibilitate temporară de a-şi exercita atribuţiile[2].

14 Aprecierea caracterului definitiv al împrejurărilor care împiedică exercitarea funcţiilor prezidenţiale cade în sarcina specialiştilor cu recunoaştere academică pentru domeniul sau profilul împrejurărilor respective. Este vorba, în principal, de cauze de ordin medical, care privesc lipsa de discernământ al persoanei care îndeplineşte funcţia de Preşedinte al României, de scăderea capacităţii sale cognitive până la un nivel, de la care Preşedintele nu mai poate distinge care sunt interesele naţionale şi modalităţile de apărare ale acestora

[1] Ibidem.

[2] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 829.

sau de boli incurabile care necesită tratament medical îndelungat. Cererea adresată Curții Constituționale pentru constatarea împrejurărilor care îl împiedică definitiv pe Președinte să-și mai exercite prerogativele poate fi făcută de președintele uneia dintre Camerele Parlamentului la solicitarea membrilor familiei acestuia sau a comisiei medicale de specialitate care i-a acordat îngrijiri medicale și care are responsabilitatea pentru prescrierea tratamentului medical de care a beneficiat acesta.

Și decesul Președintelui României este constatat de Curtea Constituțională, dar constatarea pronunțată de autoritatea de contencios constituțional nu are legătură cu procedura medicală și administrativă de constatare a decesului unei persoane fizice. În baza hotărârii Curții Constituționale prin care s-a constatat încetarea din viață a Președintelui României, Parlamentul va lua act de aceasta printr-o declarație care va marca începutul vacanței. 15

§3. Efectele juridice ale instituirii vacanței de Președinte al României

Potrivit art. 97 alin. (2) din Constituție, în termen de trei luni de la data la care a intervenit vacanța funcției de Președinte al României, Guvernul va organiza alegeri pentru un nou Președinte al cărui mandat va dura cinci ani. 16

Art. 98. Interimatul funcției

(1) Dacă funcția de Președinte devine vacantă ori dacă Președintele este suspendat din funcție sau dacă se află în imposibilitate temporară de a-și exercita atribuțiile, interimatul se asigură, în ordine, de președintele Senatului sau de președintele Camerei Deputaților.

(2) Atribuțiile prevăzute la art. 88-90 nu pot fi exercitate pe durata interimatului funcției prezidențiale.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 138-141; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 219-220; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 154-155; *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 98 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 914-920; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 727; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 306-307; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 352-385; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 293-299; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 291-294.

Corelații legislative: Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011).

Comentariu

Sumar

§1. Noțiunea de interimat al funcției de Președinte al României 1022
§2. Condițiile constituționale pentru instituirea interimatului 1022
§3. Efectele juridice al instituirii interimatului 1024

§1. Noțiunea de interimat al funcției de Președinte al României

1 Sesizată cu soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională, autoritatea de contencios constituțional a statuat că interimatul reprezintă situația în care o persoană determinată îndeplinește, în condițiile stabilite de lege, pe o perioadă determinată, atribuțiile unei alte persoane ce ocupă o demnitate sau o funcție publică[1]. Deși definiția interimatului formulată de Curtea Constituțională cu prilejul soluționării unui conflict juridic de natură constituțională se referea la interimatul funcției de membru al Guvernului, aceasta este valabilă și în privința interimatului funcției de Președinte al României.

2 Președintele României aflat în exercițiul prerogativelor sale nu are posibilitatea de a-și delega temporar atribuțiile unei alte persoane, întrerupându-și în acest fel mandatul pentru o perioadă relativ redusă. Așa cum am arătat și în cadrul comentariul art. 97 din Constituție, funcția de Președinte al României presupune continuitatea exercitării ei. În cazul în care survin împrejurări care împiedică titularul funcției de Președinte să-și mai exercite atribuțiile, se instituie vacanța funcției, urmând ca în termen de trei luni Guvernul să se organizeze noi alegeri prezidențiale. Constituția prevede că în situația în care survine o imposibilitate temporară de exercitare a funcțiilor prezidențiale de către titularul acestora se instituie interimatul. Legea fundamentală nu oferă nici un indiciu referitor la aprecierea caracterului temporar al imposibilității de exercitare a prerogativelor conferite Președintelui. În aceste condiții, se recurge la accepțiunile comune ale termenului de „temporar". În aplicarea textului constituțional referitor la durata cauzelor de natură să întrerupă exercitarea continuă a mandatului prezidențial, rolul activ îl poate avea însuși Președintele României, dar și președinții celor două Camere legislative sau primul-ministru. Întreruperea temporară a mandatului fiind o problemă de securitate națională, competența aprecierii caracterului temporar poate să revină și Consiliului Suprem de Apărare a Țării.

§2. Condițiile constituționale pentru instituirea interimatului

3 Textul art. 98 alin. (1) este clar: interimatul se instituie în cazul declarării vacanței funcției de Președinte al României, dacă Președintele este suspendat din funcție potrivit art. 95 din Legea fundamentală sau în situația în care Președintele se află în imposibilitate temporară de a-și exercita atribuțiile. Cele trei împrejurări sunt, firește enumerative, fiecare dintre ele fiind un temei constituțional pentru instituția juridică a interimatului, cu precizarea că vacanța funcției de Președinte este ea însăși motivată de mai multe împrejurări care intervin pe parcursul exercitării mandatului prezidențial.

4 Vacanța funcției de Președinte al României intervine în situația în care pe parcursul exercitării mandatului, Președintele își anunță intenția de a demisiona, dacă survine o împrejurare de natură să-l împiedice pe Președinte în mod definitiv să-și exercite atribuțiile, dacă este demis din funcție, ca urmare a unui referendum desfășurat în condițiile art. 95 din Constituție sau în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și dacă Președintele României încetează din viață. În toate aceste situații sunt operabile două proceduri

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 1559 din 18 noiembrie 2009 (M.Of. nr. 823 din 30 noiembrie 2009).

constituționale, și anume: constatarea de către Curtea Constituțională a împrejurărilor care impun vacanța funcției și declararea oficială a acesteia de către Parlament[1]).

O altă condiție constituțională pentru instituirea interimatului este suspendarea din 5
funcție a Președintelui. Procedura suspendării Președintelui României poate fi declanșată din inițiativa unei treimi din numărul deputaților și senatorilor și decisă cu votul majorității membrilor Parlamentului. Suntem în prezența unei veritabile suspendări parlamentare a Președintelui României, aceasta putând fi considerată și o formă particulară de control exercitat de Parlament, ca reprezentant suprem al poporului asupra Președintelui, în calitatea acestuia de reprezentant al statului român. În afară de suspendarea parlamentară, Legea fundamentală reglementează în art. 96 alin. (3) și o suspendare de drept, prin stipulare constituțională, ca urmare a punerii sale sub acuzare pentru înaltă trădare prin voință parlamentară, împletită cu o procedură judiciară.

A treia condiție sau temei constituțional pentru instituirea interimatului este imposibi- 6
litatea temporară a Președintelui în funcție de a-și exercita atribuțiile. Formularea constituțională din art. 98 alin. (1) referitoare la atribuțiile Președintelui trebuie înțeleasă în aceeași cheie cu cea utilizată pentru interpretarea expresiei „imposibilitatea definitivă de exercitare a atribuțiilor" din art. 97 alin. (1) din Constituție. Între cele două expresii nu este o diferență de natură, ci de durată a imposibilității Președintelui de a-și îndeplini prerogativele.

În doctrina constituțională sunt utilizați mai mulți termeni care definesc poziția 7
Președintelui României în raporturile de reprezentare a statului, precum și în raporturile cu celelalte autorități publice prevăzute în Titlul III din Constituție, și anume: rol, funcții, atribuții, prerogative. Între acestea, termenul de atribuție în raport cu celelalte, are un conținut mai redus, semnificații mai concise. Noțiunea de rol sau de funcție, chiar și cea de prerogativă evocă generalitatea Rolul și funcțiile Președintelui pot fi realizate prin exercitarea unui ansamblu complex de atribuții. Am făcut aceste distincții între diferiți termeni juridici care definesc poziția de ansamblu a Președintelui României, pentru a scoate în evidență ideea că atât în art. 97 alin. (1) cât și în art. 98 alin. (1), este vorba de imposibilitatea acestuia de a-și mai exercita mandatul ca atare, fie în mod definitiv, fie temporar. Cât privește aspectul „temporar", ne mărginim să menționăm că aprecierea acestui termen depinde de factorii conjuncturali existenți la momentul survenirii cauzelor care determină imposibilitatea de exercitare în continuare a mandatului în condiții corespunzătoare astfel încât să se asigure eficiența funcției de șef al statului.

În privința termenului de „imposibilitate temporară de exercitare a atribuțiilor" utilizată 8
în art. 98 alin. (1) din Constituție, menționăm că în general, constituțiile nu precizează ce se înțelege prin „imposibilitatea temporară". Este vorba, însă, de situații extraordinare, când șeful statului este împiedicat temporar să-și îndeplinească atribuțiile, datorită, de pildă, supunerii sale unei operații chirurgicale sub efectul anesteziei, sau intrării în comă indusă medical pentru o perioadă relativ îndelungată. Se înțelege că în astfel de cazuri, șeful statului nu mai are discernământul necesar pentru a acționa în această calitate. Faptul că Președintele este internat într-o unitate sanitară sau urmează un tratament medical în țară sau străinătate, dar este dovedit că se află în deplinătatea facultăților sale mintale, că

[1]) Celelalte aspecte teoretice și practice legate de instituirea vacanței funcției de Președinte al României sunt prezentate pe larg în comentariul art. 97 din Constituție.

nu resimte efectul unei medicaţii de natură a-i afecta discernământul, nu poate fi interpretat ca o imposibilitate temporară de a-şi exercita atribuţiile[1].

9 Existenţa vacanţei funcţiei de Preşedinte, suspendarea sa din funcţie şi imposibilitatea temporară ca Preşedintele să-şi mai exercite mandatul nu sunt simple stări de fapt, ci proceduri care au căpătat deja o formă juridică de necontestat. Vacanţa funcţiei a căpătat evidenţă publică prin publicarea în Monitorul Oficial a declaraţiei Parlamentului prin care a luat act de constatările Curţii Constituţionale. În cazul suspendării parlamentare a Preşedintelui există hotărârea Parlamentului publicată, de asemenea, în Monitorul Oficial. Şi în cazul suspendării de drept (constituţionale) există hotărârea Parlamentului de punere sub acuzare a Preşedintelui. Cât priveşte imposibilitatea temporară de exercitare a mandatului, avem la dispoziţie buletinul medical dat publicităţii de comisia medicală desemnată oficial pentru a investiga cauzele medicale care îl împiedică pe Preşedinte să mai facă uz de prerogativele sale prezidenţiale. Totuşi asupra acestora este necesar să se realizeze o apreciere de ordin constituţional. De aceea Constituţia prevede în art. 146 lit. g) că autoritatea de contencios constituţional constată existenţa împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României şi comunică cele constatate Parlamentului şi Guvernului. Curtea Constituţională acţionează aici în calitatea ei de garant al supremaţiei Constituţie. Curtea va hotărî dacă se impune sau nu instituirea interimatului. Rolul Curţii Constituţionale nu poate fi formal, ci unul de substanţă, care o responsabilizează în cea mai mare măsură.

10 Curtea Constituţională nu are dreptul de a se sesiza din oficiu în materie de constatare a vacanţei şi a celorlalte împrejurări care justifică interimatul. Autorităţile care au dreptul de sesizare a Curţii potrivit art. 146 lit. g) din Constituţie sunt prevăzute în art. 44 din Legea nr. 47/1992, republicată. Curtea va pronunţa o hotărâre privind temeinicia cauzelor sau împrejurărilor care justifică din punct de vedere constituţional instituirea interimatului.

§3. Efectele juridice ale instituirii interimatului

11 Odată întrunite condiţiile constituţionale pentru instituirea interimatului, acesta se asigură în ordinea menţionată în Legea fundamentală, de către preşedintele Senatului sau de preşedintele Camerei Deputaţilor. Este vorba despre o ordine de preferinţă în favoarea preşedintelui Camerei superioare. Ar exista totuşi un impediment ca preşedintele Camerei Deputaţilor să fie desemnat Preşedinte interimar al României. Ne referim la situaţia în care preşedintele Camerei nu ar avea vârsta de 35 de ani, care este vârsta minimă pentru a fi eligibil pentru funcţia de Preşedinte al României. Preşedintele desemnat ca interimar va depune jurământul prevăzut în art. 82 alin. (2) din Constituţie şi din acest moment începe să-şi exercite mandatul, până la alegerea unui nou Preşedinte prin vot universal direct.

12 În principiu, mandatul Preşedintelui interimar are aceeaşi amplitudine cu cea a unui mandat obişnuit. Totuşi, circumstanţele particulare ale obţinerii mandatului (în afara unui vot popular şi caracterul temporar al exercitării prerogativelor prezidenţiale) au condus Adunarea Constituantă să-i aducă anumite limite. Astfel, Preşedintele interimar nu are dreptul să adreseze Parlamentului mesaje, să dizolve forul legislativ şi nici să

[1] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 829.

inițieze un referendum potrivit art. 90 din Constituție. Adunarea Constituantă ar fi putut să reglementeze și alte interdicții, cum ar fi declanșarea unei proceduri de revizuire a Constituției. Președintele interimar se bucură de statutul său de imunitate și îi incumbă toate restricțiile privind regimul incompatibilităților unui Președinte al republicii, inclusiv restricția de a fi membru al unui partid politic, calitate care poate fi suspendată pe perioada interimatului. Președintele interimar poate fi suspendat din funcție sau pus sub acuzare. Președintele interimar nu își pierde calitatea de membru al Parlamentului, mandatul său putând fi suspendat.

Art. 99. Răspunderea președintelui interimar

Dacă persoana care asigură interimatul funcției de Președinte al României săvârșește fapte grave, prin care încalcă prevederile Constituției, se aplică art. 95 și art. 98.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 138-141; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 220-221; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 155; *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 99 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 920-923; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 729-730; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 306-307; *Gh. Iancu*, Drept constituțional și instituții politice, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 567-569; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 352-385; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 832-836; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 322-336; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 291-294.

Studii de specialitate: *A.-S. Ciobanu*, Răspunderea penală a Președintelui României, în lumina dispozițiilor Noului Cod penal și a Deciziei Curții Constituționale nr. 678 din 13 noiembrie 2014, în Revista de Drept Public nr. 1/2015; *D.C. Dănișor, George Gîrleșteanu*, Referendum. Demiterea Președintelui României. Consecințele normative ale art. 2 alin. (1) din Constituție. Completarea Constituției prin lege. *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*. Ierarhia normativă. Principiul simetriei juridice. Principiul paralelismului formelor și competențelor. Competența Curții Constituționale. Consecințele normative ale statului de drept. Reexaminarea legii conform art. 147 alin. (2) din Constituție, în Curierul Judiciar nr. 4/2007.

Corelații legislative: Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010); Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011).

Comentariu

Sumar

§1. De ce un text constituțional special pentru răspunderea președintelui interimar? 1026
§2. Președintele interimar beneficiază de imunitatea mandatului prezidențial 1027
§3. Conținutul răspunderii președintelui interimar 1027
§4. Aplicarea art. 99 din Constituție 1028

§1. De ce un text constituțional special pentru răspunderea președintelui interimar?

1 Din moment ce art. 98 alin. (2) din Constituție a exclus din sfera atribuțiilor președintelui interimar doar pe cele care privesc dreptul acestuia de a adresa mesaje forului legislativ, de a dizolva Parlamentul și de a cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național, rezultă că toate celelalte dispoziții constituționale care reglementează rolul, funcțiile și atribuțiile Președintelui României și, în general, poziția sa în arhitectura constituțională și statutul său juridic, inclusiv, imunitatea și formele răspunderii, devin, în principiu, operabile pentru persoana care asigură interimatul funcției de Președinte al României. Și atunci o întrebare este pe deplin legitimă: de ce un text special pentru reglementarea constituțională a răspunderii președintelui interimar?

2 Răspunsul nu este simplu de loc, mai ales că răspunderea președintelui interimar reglementată în art. 99 se referă doar la răspunderea politică a șefului statului, care face obiectul art. 95 din Constituție, fără a mai cuprinde și răspunderea juridică (reglementată în art. 96 din Legea fundamentală). Rezultă că în concepția Adunării Constituante din 1991 persoana care asigură interimatul funcției de Președinte al României nu se putea face vinovată de fapta de înaltă trădare. Iată, prin urmare că răspunderea acestei persoane este mai blândă, dacă putem folosi acest termen, decât răspunderea Președintelui României. Rămân nesoluționate și unele efecte juridice ale procedurii suspendării, remarcate, de altfel și în alte analize și comentarii ale art. 99[1]. În speță, este vorba despre problema menținerii calității de președinte al Senatului sau, după caz, al Camerei Deputaților, a persoanei care asigură interimatul până la alegerea noului Președinte al României. În cazul în care acesta ar fi supus unei proceduri de suspendare și suspendat prin voință parlamentară, demiterea sa prin referendum ar atrage și pierderea calității sale de parlamentar, nu numai pe cea de președinte al unei Camere legislative. În privința soluționării unei astfel de probleme, este clar că ne aflăm în fața unei lacune de reglementare, iar punctele de vedere exprimate în literatura de specialitate pentru soluționare unei astfel de ipoteze sunt discutabile.

3 Încercând să răspundem la întrebarea enunțată, observăm că Adunarea Constituantă i-a creat persoanei care asigură interimatul funcției de Președinte al României un regim special al răspunderii, deși nu era necesar acest lucru, întrucât era limpede că aceasta va intra, după depunerea jurământului, în rolul Președintelui a cărui funcție a fost declarată vacantă sau, după caz, a președintelui suspendat din funcție prin hotărâre a Parlamentului. În opinia noastră, art. 95 și 98 din Constituție ar fi fost pe deplin aplicabile în cazul în care persoana care asigură interimatul funcției de Președinte al României ar fi săvârșit fapte grave, prin care se încalcă prevederile Constituției. Deși titlul marginal al art. 99 se referă la răspunderea președintelui interimar, în realitate, această răspundere este cea stipulată în art. 95 și art. 96. Constituția nu poate reglementa două tipuri de răspundere prezidențială: o răspundere aparținând Președintelui României și o alta, aparținând președintelui interimar. Dacă examinăm cu atenție textul art. 99 din Constituție, raportat la titlul său marginal („Răspunderea președintelui interimar") observăm că Adunarea Constituantă se referă în textul normativ propriu-zis, la „persoana care asigură interimatul funcției de Președinte

[1] A se vedea *Ș. Deaconu*, comentariul art. 99 din Constituție, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 922.

al României". Președintele interimar ar fi, deci, o „persoană" care exercită temporar anumite funcții publice. Lipsește unitatea terminologică de reglementare legislativă între titlul marginal al articolului pe care îl comentăm și textul propriu-zis care reglementează răspunderea politică a persoanei respective. În concordanță cu titlul marginal, textul art. 99 ar fi trebuit să aibă următoarea formulare: „ Dacă președintele interimar săvârșește fapte grave, prin care se încalcă prevederile Constituției, se aplică art. 95 și articolul 98".

§2. Președintele interimar beneficiază de imunitatea mandatului prezidențial

Deși președintele Senatului sau președintele Camerei Deputaților intră pentru o scurtă perioadă în rolul Președintelui României, este firesc ca persoana care a depus jurământul ca Președinte interimar să beneficieze pe deplin de dispozițiile constituționale care au instituit imunitatea Președintelui României. În această calitate, președintele interimar va exercita atribuțiile constituționale și legale care incumbă Președintelui României, cu excepția celor prevăzute în art. 88-90, emite decrete, are dreptul să-și expună în mod liber opiniile politice, fără teama că va fi sancționat sau va răspunde pentru modul în care exercită mandatul de Președinte al României. Menționăm că imunitatea mandatului de președinte interimar acoperă doar actele și faptele săvârșite de acesta în exercitarea atribuțiilor prezidențiale. În consecință nu va răspunde pentru opiniile politice exprimate. Imunitatea poate fi ridicată numai în condițiile art. 95 din Constituție. Deși este greu de presupus că persoana care asigură interimatul s-ar putea face vinovată de săvârșirea unei înalte trădări, o asemenea posibilitate nu trebuie exclusă. De aceea, în ceea ce ne privește, imunitatea sa ar putea fi ridicată și în situația avută în vedere în art. 96 din Constituție. 4

§3. Conținutul răspunderii președintelui interimar

Așa cum am mai precizat, Adunarea Constituantă a omis să instituie alături de o răspundere politică a persoanei care asigură interimatul funcției de Președinte al României, și răspunderea sa juridică (penală). Nu avem o explicație rezonabilă a acestei omisiuni și nici date în baza cărora să considerăm că a fost vorba de neatenția legiuitorilor constituanți sau de o omisiune voluntară acestora. S-a putea analiza și lipsa unității terminologice de redactare a textului legislativ al art. 99 din Constituție, la care ne-am referit deja, și chiar scrierea termenului de „președinte interimar" cu literă mică de tipar. În plus în textul normativ propriu-zis al art. 99 referirile se fac la persoana care asigură interimatul funcției de Președinte al României. Sunt aceste detalii ale voinței constituante din 1991 indicii pentru a aprecia că Adunarea Constituantă a văzut în președintele interimar un simplu înlocuitor „tehnic" sau supleant temporar al Președintelui României, care oricum nu putea fi exonerat de orice răspundere pentru modul în care își îndeplinea rolul său interimar? 5

Pentru a încerca să răspund la această întrebare și fără a avea pretenția că voi putea fi pe deplin convingător, voi evoca succint ce atribuții ale Președintelui României pot fi exercitate de președintele interimar. Aceste se referă la: 6

- desemnarea unui candidat pentru funcția de prim-ministru și numirea Guvernului pe baza votului de încredere acordat de Parlament;
- numirea și revocarea la propunerea premierului a unor membrii ai Guvernului;
- consultarea Guvernului și participarea la ședințele acestuia;

- atribuțiile în domeniul politicii externe, prevăzute în art. 91;
- atribuțiile în domeniul apărării, prevăzute în art. 92;
- atribuțiile prevăzute în art. 93 și în art. 94;
- atribuțiile prevăzute în art. 77;
- sesizarea Curții Constituționale potrivit art. 146 lit. a) și lit. e) din Constituție;
- atribuția prevăzută în art. 150 alin. (1) din Constituție;
- numirea unui judecător la Curtea Constituțională;
- alte atribuții prevăzute în Constituție și în legi speciale.

7 După cum se poate observa, este vorba de atribuții de natura puterii executive, care presupun acțiuni tehnice, dacă am putea folosi acest termen. Cum președintele interimar beneficiază numai de imunitatea pentru opiniile politice, răspunderea sa (politică) va putea fi angajată doar în condițiile art. 95 din Constituție, adică, dacă uzând de atribuțiile sale, săvârșește fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției. Președintele interimar nu va răspunde, dacă prin faptele care i se impută, nu încalcă dispozițiile Constituției.

§4. Aplicarea art. 99 din Constituție

8 În concepția legiuitorului constituant, un nou interimat al funcției de Președinte al României se instituie, așa cum prevede textual art. 99 din Constituție, dacă persoana care asigură interimatul funcției de Președinte al României săvârșește fapte grave prin care se încalcă prevederile Constituției. Observăm că textul articolului pe care îl comentăm nu acoperă toate situațiile în care în mod obișnuit s-ar declara vacanța funcției de președinte al republicii. În ceea ce ne privește, considerăm că trebuie avute în vedere toate situațiile care atrag după sine desemnarea unui președinte interimar.

9 În cazul în care survine una dintre cauzele care impun întreruperea funcției președintelui interimar (demisia acestuia, demiterea sa din funcție, imposibilitatea sa definitivă sau temporară de a-și exercita mandatul, ori decesul persoanei care asigură interimatul, devine operabil art. 98 din Constituție, se instituie un nou interimat în persoana președintelui Camerei Deputaților. În derularea acestei proceduri se menține rolul Curții Constituționale de a examina și constata printr-o hotărâre existența împrejurării care a dat naștere cerinței instituirii din nou a unui interimat. Există însă, un impediment pentru recurgerea la această procedură în situația în care președintele Camerei Deputaților nu ar avea vârsta de 35 de ani, condiție de eligibilitate pentru persoanele care candidează la funcția de Președinte al României. O soluție de compromis pentru un astfel de inconvenient ar putea fi revocarea președintelui Camerei Deputaților și alegerea în locul său a unui deputat mai vârstnic, urmând, eventual ca după încetarea interimatului să se revină la situația inițială în ceea ce privește președinția Camerei Deputaților. Atragem atenția că noul interimat nu se referă la înlocuirea președintelui interimar, al cărui mandat încetează în condițiile art. 95 din Constituție, ci tot la suplinirea funcției de Președinte al României, întrucât aceasta a redevenit vacantă.

Art. 100. Actele Președintelui

(1) În exercitarea atribuțiilor sale, Președintele României emite decrete care se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistența decretului.

(2) Decretele emise de Președintele României în exercitarea atribuțiilor sale prevăzute în art. 91 alineatele (1) și (2), articolul 92 alineatele (2) și (3), articolul 93 alineatul (1) și articolul 94 literele a), b) și d) se contrasemnează de prim-ministru.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 138-141; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 221-223; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 155-156; *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 100 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 924-930; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 743-744; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 297-298; *Gh. Iancu*, Drept constituțional și instituții politice, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 569-570; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 839-840; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 352-385; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 320-322; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 291-294.

Studii de specialitate: *R. Carp*, Reflecții pe marginea statutului juridic al decretelor emise de Președintele României, în Revista de Drept Public nr. 4/2004; *A.-M.I. Ciobanu, A.N. Ștefan*, Grațierea individuală a persoanelor fizice: considerații asupra prerogativei Președintelui României, prevăzută la art. 94 lit. d) din Constituția României, republicată, în Revista de Drept Public nr. 2/2015; *A.-M.I. Ciobanu*, Controlul de legalitate exercitat asupra decretelor Președintelui României. Analiză critică din perspectiva practicii judiciare, în Curierul Judiciar nr. 12/2012; *A.-M. Iordache*, Actele și răspunderea președinților în state ale Uniunii Europene, în Revista de Drept Public nr. 2/2011; *C.-L. Popescu*, Nevaliditatea Decretului Președintelui României nr. 1164 din 15 decembrie 2004 privind acordarea unor grațieri individuale și a Decretului Președintelui României nr. 1173 din 17 decembrie 2004 privind revocarea grațierii individuale a unor persoane, în Curierul Judiciar nr. 1/2005; *O. Puie*, Discuții în legătură cu actele emise de către Președintele României în exercitarea atribuțiilor sale constituționale și legale și cu soluționarea litigiilor derivate din aceste acte, în Dreptul nr. 3/2015; *V. Vedinaș*, Neconstituționalitatea actelor juridice numite decizii emise de Președintele României, în Pandectele Române nr. 1/2012.

Corelații legislative: Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 210 din 25 aprilie 2001); Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001).

Comentariu

Sumar

§1. Decretele emise de Președintele României și natura lor juridică 1029
§2. Semnificația contrasemnării decretelor Președintelui României de către primul-ministru 1033
§3. Pot fi atacate decretele Președintelui României în contencios administrativ? 1034

§1. Decretele emise de Președintele României și natura lor juridică

Art. 100 din Constituție prevede că în exercitarea atribuțiilor sale, Președintele României 1
emite decrete. În exercitarea acestor atribuții, Președintele emite decrete, dar și alte acte

producătoare de efecte juridice și, după caz, de efecte exclusiv politice. Nu este mai puțin adevărat că pentru exercitarea altor atribuții, Președintele României nu emite niciun fel de act. Astfel, consultarea Guvernului potrivit art. 86 din Constituție nu este precedată de vreun act special care să fie semnat de șeful statului. În exercitarea atribuției prevăzute la art. 86 din Constituție, Președintele României va adresa, desigur, prim-ministrului o cerere în care va indica obiectul consultării sau, după caz, miniștrii responsabili pentru domeniul vizat. Nici participarea sa la ședințele Guvernului nu presupune emiterea vreunui act special. Cel mult, Președintele după consultarea Guvernului sau după ce a participat la o ședință a acestuia poate face o declarație de presă, dar documentul care ar cuprinde declarația respectivă nu este de natură să producă efecte juridice, ci cel mult să exprime opiniile Președintelui României rezultate din întâlnirile sale cu membrii Cabinetului. Este o cerință firească, ce decurge din principiul cooperării și colaborării instituționale a autorităților publice și al loialității acestora față de prevederile Constituției ca actele juridice ale Președintelui României, prin care acesta își exercită atribuțiile în raport cu alte instituții publice, să capete o haină solemnă, și o formă legală, indiferent dacă sunt sau nu publicate în Monitorul Oficial. S-a spus în literatura de specialitate că mesajele, cererile și sesizările făcute de Președintele României sunt acte al căror caracter juridic derivă din faptul că ele nu pot fi refuzate de autoritățile publice cărora le sunt adresate[1]. Avem aici, desigur, în vedere acele cereri și sesizări formulate în concordanță cu atribuțiile constituționale și legale ce revin Președintelui României.

2 Prin urmare, deși Constituția lasă să se înțeleagă că toate atribuțiile Președintelui României s-ar finaliza prin emiterea unor decrete, în realitate, sunt și atribuții constituționale și legale în exercitarea cărora Președintele transmite mesaje, sau alte documente, care prin natura lor sunt acte juridice de procedură, în sensul că sesizează alte instituții publice. Ne referim aici la Curtea Constituțională, care poate fi sesizată de Președintele României în legătură cu neconstituționalitatea unei legi, înainte de a fi promulgată de șeful statului sau cu soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională. În literatura de specialitate s-a susținut că sesizarea de către Președinte a Curții Constituționale ar fi un simplu fapt material, care produce un efect juridic: obligarea Curții Constituționale să pronunțe o decizie[2]. Dacă definim strict faptul material cu o acțiune a omului, opinia evocată este corectă. Să nu omitem însă, că sesizarea Curții Constituționale se face printr-un document care în afara valorii sale de act procedural prin care se pune în mișcare acțiunea de contencios constituțional, conține motivația argumentată a obiecției de neconstituționalitate a unei legi sau, după caz, a existenței unui conflict juridic de natură constituțională, pe care Președintele României îl aduce spre soluționare în fața Curții Constituționale. De asemenea, Președintele României poate cere Camerelor Parlamentului să reexamineze o lege pe care forul legislativ i-a trimis-o spre promulgare. Cererea de reexaminare este un act juridic procedural și nu un fapt material, prin care Președintele își exprimă voința juridică ca o anumită lege adoptată de Parlament să fie supusă unei noi proceduri legislative. Cererea de reexaminare a unei legi adresată de Președinte Parlamentului, are semnificația unui act

---

[1] *I. Vida*, Puterea executivă și administrația publică, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994, p. 67.

[2] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 280.

solemn de învestire a acestuia, să reia procedura legislativă de dezbatere și adoptare a unei legi, fixând, totodată, și competența de reexaminare a legii respective.

Parlamentul este astfel învestit cu derularea unei proceduri de reexaminare care vizează strict obiecțiile aduse legii de către Președintele României. Același autor arată în mod just că primirea în audiență de către Președintele României a unui ambasador sau, adăugăm noi, a unui membru al Guvernului, ori întâlnirile șefului statului cu reprezentanți ai partidelor politice parlamentare sunt operațiuni administrative care nu produc ele însele efecte juridice. În calitatea sa de comandant suprem al forțelor armate, Președintele are dreptul de a desfășura sau ordona operațiuni administrative, acestea având efecte juridice în plan organizatorico-militar. Semnarea de către Președinte a unui tratat internațional are semnificația unui fapt sau a unei operațiuni administrative materiale de natură să producă efecte juridice scontate. 3

În stabilirea naturii juridice a decretelor prezidențiale trebuie pornit de la locul instituției Președintelui României în arhitectura constituțională consacrată de principiul separației celor trei puteri în stat. În concordanță cu acest principiu, Președintele este un organism prin care se exercită puterea executivă. Atribuțiile acestuia vizează punerea în aplicare a dispozițiilor Constituției, ca act de voință constituantă și a legilor prin care Președintelui României i se conferă roluri determinate. Ca atare, decretele sunt, din punct de vedere al naturii lor juridice, acte administrative prin care se manifestă voința unilaterală a șefului statului de producere a anumitor efecte juridice pe seama altor subiecte de drept, autorități publice, alte entități, inclusiv, persoane juridice. Este o legătură esențială între atribuțiile constituționale și legale ale Președintelui României și decrete pe care acesta le emite, în sensul că orice decret prezidențial trebuie să concretizeze o atribuție determinată. Avem aici în vedere doar atribuțiile care se finalizează întotdeauna prin emiterea unui decret prezidențial. 4

Prin urmare, se poate observa că textul art. 100 alin. (1) din Constituție are o formulare categorică atunci când precizează că atribuțiile prezidențiale se realizează prin emiterea unor decrete. Așa cum am arătat, dacă analizăm cu atenție textele constituționale referitoare la funcțiile și prerogativele șefului statului, vom observa, din redactarea utilizată de Adunarea Constituantă, că Președintele face, între altele, anumite numiri în funcții publice de autoritate, adresează Parlamentului mesaje și unele cereri, sesizează Curtea Constituțională potrivit art. 146 lit. a) și lit. e) din Constituție, declară mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate, dizolvă Parlamentul, acordă grațierea individuală, se consultă cu Guvernul și participă la ședințele acestuia, etc. Toate aceste atribuții se finalizează prin emiterea unor acte juridice prin care se produc anumite efecte juridice. Din categoria actelor juridice emise de Președintele României, fac parte, în afară de decrete, mesajele obligatorii transmise de șeful statului în îndeplinirea unor atribuții în domeniul apărării [potrivit art. 92 alin. (3) din Constituție], cererile adresate de Președinte Curții Constituționale potrivit art. 146 lit. a) și lit. e) din Constituție, precum și cele prin care solicită reexaminarea unei legi înainte de a o promulga. Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului prevede în art. 43 că o astfel de cerere de reexaminare a unei legi, adoptată în ședința comună a Camerelor legislative, se transmite Parlamentului printr-un mesaj motivat. Exprimarea din regulament nu este corectă, fiind vorba în realitate, de o cerere de reexaminare. 5

6 Decretele prezidențiale pot fi normative, atunci când conțin norme juridice general-obligatorii și impersonale, având și o aplicabilitate repetată și individuale, când vizează producerea anumitor efecte juridice pe seama unor persoane determinate. Decretele prin care se conferă decorații sau se acordă grade militare ori se acordă grațierea unor persoane, precum și cele prin care se fac numiri în funcții publice, sunt acte juridice individuale. Decretul Președintelui României prin care acesta declară mobilizarea totală sau parțială a forțelor armate, ori instituie starea de asediu sau starea de urgență au un caracter normativ evident. În asemenea conjuncturi excepționale, Președintele României poate emite atât decrete normative, cât și decrete individuale, și unele și altele fiind motivate de aplicarea art. 92 și a art. 93 din Legea fundamentală. În aplicarea acelorași articole, Președintele poate nu numai să emită decrete (normative și individuale), dar poate să se adreseze cetățenilor țării printr-un apel, cerându-le un anumit comportament în concordanța cu gravitatea măsurilor la care recurge. Constituția impune imperativ cerința publicării decretelor prezidențiale în Monitorul Oficial, ca o condiție formală a existenței acestor acte juridice.

7 Președintele României își asumă deopotrivă o răspundere politică și juridică pentru emiterea decretelor prezidențiale, chiar și pentru cele care sunt în mod obligatoriu supuse contrasemnării de către prim-ministru și pentru care acesta poate fi făcut direct răspunzător în fața Parlamentului.

8 În privința atribuțiilor Președintelui României, este de observat că Legea fundamentală nu interzice ca prin lege specială să-i fie prevăzute și atribuții legale determinate și cu această ocazie, Parlamentul să stabilească specii de acte juridice administrative și chiar politice prin care să se concretizeze atribuțiile respective[1]. În cadrul unor raporturi juridice interne reglementate de Legea nr. 47/1994 privind Administrația Prezidențială, Președintele semnează alte acte juridice, cum ar fi decizii de numire în anumite funcții publice.

9 În literatura de specialitate s-a subliniat că decretele emise de Președintele României au următoarele caracteristici:

a) sunt manifestări unilaterale de voință ale Președintelui în scopul de a produce efecte juridice;

b) sunt emise în procesul exercitării atribuțiilor prevăzute în Constituție și legi speciale;

c) anumite decrete, menționate în art. 100 alin. (2) din Constituție, sunt supuse condiției prealabile de consemnare a lor de către prim-ministru;

d) decretele se publică în Monitorul Oficial, Partea I, ca o condiție de existență a acestora;

e) decretele sunt executorii din momentul publicării lor în Monitorul Oficial sau de la data menționată expres chiar în decretul respectiv[2].

10 În afară de decrete, Președintele emite și anumite acte politice. Sintagma „act politic „semnifică aici lipsa vocației acestor acte de a produce efecte juridice. Ne însușim opinia susținută în literatura de specialitate, potrivit căreia actele politice emise de Președintele României conțin o manifestare de voință destinată să producă un efect social, fără a genera

---

[1] În același sens, *T. Drăganu*, op. cit., p. 281 și *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, București, 2005, p. 323.

[2] A se vedea *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 744.

obligații în sarcina unor subiecte de drept a căror nerespectare să atragă forța de constrângere a puterii de stat[1]. Constituția nu le menționează expres, cu excepția mesajului. Art. 88 din Legea fundamentală conferă dreptul Președintelui de a adresa Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale națiunii. Constituția a lăsat la latitudinea Președintelui României să recurgă la această procedură constituțională, inclusiv, să aleagă momentul și obiectul mesajului. Din momentul în care sunt adresate Parlamentului, mesajele nu pot fi refuzate, ele parcurgând în mod obligatoriu o procedură solemnă prevăzută în Regulamentul activităților comune ale celor două Camere legislative. Aceste mesaje pot fi transmise personal de Președinte sau prezentate de un reprezentant legitim al Președintelui, referindu-ne în acest sens, fie la purtătorul său de cuvânt, fie la unul dintre consilierii prezidențiali. Poziția înaltă a Președintelui României îl obligă protocolar, pe acest să-și prezinte personal mesajele în fața Parlamentului.

Aceste acte au caracter politic și exprimă poziția Președintelui României față de 11
problemele respective. Nu este vorba, după părerea noastră, de o voință politică, întrucât Președintele nu are această vocație, nu poate avea un program politic în sensul curent al acestui termen, el nefiind un reprezentant al poporului, deși este ales prin vot popular. Mesajele adresate de Președintele României în temeiul art. 88 din Constituție nu sunt supuse dezbaterii parlamentare, Forul legislativ având doar obligația constituțională de a-l primi[2]. În schimb, mesajele la care face referire art. 92 alin. (3) din Constituție au neîndoielnic caracter juridic, Președintele având deopotrivă a răspundere politică și juridică pentru emiterea lor, potrivit art. 95 sau art. 96 din Constituție. Nu mai vorbim de faptul că aceste mesaje încorporează atribuții ale președintelui în domeniul apărării țării împotriva unei agresiuni militare străine. După caz, Președintele poate în astfel de circumstanțe excepționale să transmită mesaje ori apeluri, adresate populației sau autorităților administrație publice centrale și locale.

§2. Semnificația contrasemnării decretelor Președintelui României de către primul-ministru

Alin. (2) al art. 100 din Constituție prevede că decretele emise de Președintele României 12
în exercitarea atribuțiilor sale prevăzute în art. 91 alin. (1) și (2), art. 92 alin. (2) și (3), art. 93 alin. (1) și art. 94 lit. a), b) și d) se contrasemnează de prim-ministru. Toate celelalte decrete emise de Președintele României nu au nevoie de acceptul prim-ministrului pentru a produce efecte juridice, singura condiție pentru valabilitatea lor fiind publicarea în Monitorul Oficial. Contrasemnarea unui decret prezidențial de către prim-ministru este o condiție de validitate a actului emis de șeful statului. În absența contrasemnăturii, decretul Președintelui, chiar dacă este publicat în Monitorul Oficial, nu are nicio valoare și prin urmare nu va putea produce efectele juridice scontate. Primul-ministrul își asumă o răspundere politică în fața Parlamentului pentru contrasemnătura sa pusă pe decretul prezidențial. Este o prerogativă constituțională a premierului de a contrasemna un decret al Președintelui României. Prin urmare, premierul poate refuza motivat să contrasemneze un

[1] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 280.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 87 din 30 septembrie 1994 (M.Of. nr. 69 din 16 martie 1994).

decret. Refuzul nejustificat al prim-ministrului de a contrasemna decrete ale Președintelui României, poate genera un conflict juridic de natură constituțională între cele două autorități de vârf ale puterii executive, ce va putea fi dedus soluționării de către Curtea Constituțională.

§3. Pot fi atacate decretele Președintelui României în contencios administrativ?

13 Răspunsul la această întrebare pornește de la natura juridică a decretelor Președintelui României, și anume, de la calitatea acestora de acte de natură administrativă. Constituția prevede, în acest sens, în art. 52 alin. (1) că persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei. În temeiul acestor dispoziții constituționale de principiu, Constituția a instituit în art. 126 alin. (6) controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, cu excepția celor care privesc raporturile acestora cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Cum decretele Președintelui României sunt acte administrative, în principiu, ele pot fi atacate în contencios administrativ. Aceasta este concluzia trasă din coroborarea celor două texte constituționale.

14 Dacă reluăm lectura celor două dispoziții constituționale, vom observa că textul de principiu este art. 52, potrivit căruia, persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ, beneficiază de art. 21 din Constituție, având garantat dreptul de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime.

15 Dacă procedura de contencios administrativ are caracter special și admite excepții de la aplicarea sa [cele prevăzute în art. 126 alin. (6) din Constituție] rămâne deschisă discuției problema dreptului unei persoane de a ataca un decret prezidențial al cărui control este excepta în fața unei instanțe de drept comun. Art. 52 din Constituție permite o astfel de acțiune în justiție[1]. Legea nr. 554 din 2004[2] reia cele două excepții prevăzute de Constituție, la care adaugă în art. 5 alin. (3) actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, a stării de asediu sau a celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor, care pot fi atacate numai pentru exces de putere. În concepția Legii contenciosului administrativ, termenul de exces de putere are semnificația exercitării dreptului de apreciere, aparținând autorităților administrației publice, prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, prevăzute de Constituție și lege.

16 Privite prin această prismă, decretele Președintelui României care nu privesc raporturile acestuia cu Parlamentul și nu au caracterul actelor de comandament militar pot fi atacate în fața instanțelor judecătorești în procedura de contencios administrativ. Legea nr. 554/2004 definește și actul de comandament cu caracter militar, precizând că acesta

[1] A se vedea, în acest sens, *D.C. Dragoș*, Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 175-176.

[2] M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

este actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război, sau, după caz, la îndeplinirea serviciului militar. În condițiile în care Președintele României este comandantul forțelor armate, este posibil să emită decrete sau alte acte juridice care pot avea caracter de act de comandament cu caracter militar. Astfel de acte juridice ies din competența instanțelor de contencios administrativ.

Problema atacării decretelor prezidențiale prin procedura de contencios administrativ a fost abordată pe larg în literatura de specialitate. S-a precizat, cu această ocazie, că decretele de numire în funcția de ministru și de revocare din această funcție publică pot fi atacate în contencios administrativ. Temeiul unei astfel de susțineri ar consta în faptul că astfel de decrete nu sunt exceptate de la control de către art. 5 din Legea nr. 554/2004[1]. Opinia semnalată a rămas izolată[2]. 17

Art. 101. Indemnizația și celelalte drepturi

Indemnizația și celelalte drepturi ale Președintelui României se stabilesc prin lege.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 138-141; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 223; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 156; *Ș. Deaconu*, Comentariul art. 101 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 931-934; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 352-385; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 293-299; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 291-294.

Corelații legislative: Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare (M.Of. nr. 877 din 28 decembrie 2010); Legea nr. 406/2001 privind acordarea unor drepturi persoanelor care a avut calitatea de șef al statului român (M.Of. nr. 386 din 16 iulie 2001); Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 210 din 25 aprilie 2001)

Comentariu

Sumar

§1. Caracterul constituțional al indemnizației Președintelui României și obligația Parlamentului de a stabili cuantumul acesteia 1035
§2. Alte drepturi legale ale Președintelui României 1037

§1. Caracterul constituțional al indemnizației Președintelui României

Adunarea Constituantă a conferit indemnizației acordate Președintelui României, caracterul de normă constituțională, deși reglementarea în sine a acestei probleme nu ar fi trebuit 1

[1] *D.C. Dragoș*, Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2005, p. 185.

[2] A se vedea *I. Deleanu*, op. cit., p. 745.

să îmbrace forma unei astfel de norme[1]. Parlamentul ar fi avut, și în lipsa consacrării la nivel constituțional a indemnizației Președintelui, competența materială pentru a o reglementa prin lege ordinară. Art. 101 din Constituție poate fi interpretat ca intenție a legiuitorilor constituanți de a preciza caracterul actului normativ prin care se stabilește cuantumul indemnizației acordate în mod obișnuit Președintelui și, totodată, de a-i marca poziția în sistemul instituțional al puterilor statului, deși potrivit principiului separației celor trei puteri în stat, acestea se situează pe o poziție de egalitate[2]. Cu prilejul revizuirii constituționale din 2003, grupul parlamentar al Partidului Democrat din Camera Deputaților a propus eliminarea art. 100 din Constituție, care reglementa indemnizația și celelalte drepturi ale Președintelui României, pe motiv că această dispoziție nu este de nivelul Constituției. Amendamentul de eliminare a textului respectiv a fost respins, susținându-se că „transparența inerentă democrației impune ca indemnizația șefului statului să fie stabilită prin lege și nu altfel"[3]. Motivația adusă pentru respingerea amendamentului era puerilă, întrucât transparența ar fi fost asigurată de orice alt act normativ, care oricum ar fi fost publicat în Monitorul Oficial.

2 Constituțiile moderne nu mai conțin prevederi speciale privind indemnizația acordată persoanei care îndeplinește funcția de șef al statului. Optând pentru constituționalizarea indemnizației Președintelui României, Adunarea Constituantă din 1991 a urmat tradiția legiuitorilor constituanți formată odată cu adoptarea Convenției de la Paris din 1858, reconfirmată în Constituția din 1866[4] și de celelalte constituții, până la formarea statului socialist în 1948.

3 Indemnizația conferă Președintelui României independență financiară față de celelalte autorități și instituții publice, mai ales, în condițiile în care în timpul mandatului său, Președintele nu poate îndeplini nicio altă funcție publică sau privată. În doctrină s-a menționat că indemnizația Președintelui este unica formă de remunerare a activității acestuia, corespunzătoare funcției sale și reprezintă baza de calcul pentru stabilirea drepturilor și obligațiilor ce îi incumbă și care se determină în raport cu venitul său salarial[5]. În afară de indemnizație, care este o sumă fixă plătită lunar, Președintele României nu mai primește din partea statului român nici un alt venit în considerarea funcției sale. Din

---

[1] În forma sa inițială, votată de Adunarea Constituantă în 1991, Constituția prevedea în art. 71 un text asemănător și în privința deputaților și senatorilor. Legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003 a abrogată însă acest articol, dispozițiile sale fiind preluate în art. 73 alin. (3) lit. c) din Constituția republicată. După revizuirea Legii fundamentale indemnizația deputaților și senatorilor este stabilită prin lege organică, iar cea a Președintelui României prin lege ordinară, cu posibilitatea de a face obiectul și al unei ordonanțe a Guvernului. Potrivit art. 115 alin. (2) din Constituție, o astfel de ordonanță se supune aprobării Parlamentului numai dacă legea de abilitare, în baza căreia Guvernul a adoptat-o, cere expres acest lucru.

[2] Deși este de presupus că legiuitorii constituanți au optat pentru constituționalizarea indemnizației Președintelui României, pentru a evidenția și mai mult poziția acestuia în arhitectura constituțională a statului, prin revizuirea Constituției în 2003 s-a produs rezultatul invers: indemnizația deputaților și senatorilor se stabilește prin lege organică, potrivit art. 73 alin. (2) lit. c) din Constituția republicată după revizuire, iar cea a Președintelui, prin lege ordinară sau chiar prin ordonanță a Guvernului.

[3] *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, Cum s-a revizuit Constituția României. Procesul de revizuire a Constituției României din 1991, Ed. Pământul, București, 2005, p. 156.

[4] Art. 94 din Constituția din 1866 prevedea în art. 94 că „legea fixează lista civilă pentru durata fiecărei Domnii". Și celelalte două constituții monarhice, din 1923 și 1938 conțineau aceeași reglementare.

[5] *S. Deaconu*, Comentariul art. 101, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 932.

bugetul consolidat al statului sunt suportate doar cheltuielile inerente exercitării funcției (cheltuieli de protocol, locuință, deplasări interne și în străinătate etc.)

Desigur, Președintelui României nu îi sunt interzise activități științifice, literare sau artistice, pentru care poate fi remunerat potrivit legislației în vigoare. 4

§2. Alte drepturi legale ale Președintelui României

În afara indemnizației prezidențiale, Adunarea Constituantă din 1991 a recunoscut Președintelui României și alte drepturi, în considerarea exercitării mandatului, ce urmau a fi stabilite ulterior prin voință legislativă. Legiuitorul Constituant se referă în art. 101 la lege, ceea ce are semnificația de a fixa caracterul actului normativ prin care Parlamentul stabilește nu numai indemnizația Președintelui, ci și celelalte drepturi ale acestuia[1]. Textul constituțional nu nominalizează drepturile ca atare, de care ar urma să beneficieze Președintele României pentru exercitarea funcției de șef al statului, ci doar conferă Parlamentului competența de reglementare a acestora. În această calitate, Parlamentul este obligat să stabilească, atât indemnizația lunară, cât și celelalte drepturi ale Președintelui. De pildă, prin lege specială (Legea nr. 284/2010) Parlamentul a instituit un Fond anual al Președintelui României pentru acordarea de ajutoare, recompense, contribuții la acțiuni umanitare și burse, în limita sumei maxime de 500 de mii lei. Totodată, este dreptul suveran al Parlamentului să reglementeze oricând noi drepturi ale Președintelui în considerarea funcției sale și tot astfel, forul legislativ are latitudinea de a stabili anumite condiții pentru ca Președintele să se bucure de aceste drepturi și chiar să le diminueze, ori să le elimine. 5

Atât indemnizația, cât și drepturile stabilite de Parlament pentru Președinte, în considerarea funcției sale, sunt acordate pe durata exercitării mandatului. Legea nr. 406/2001 privind acordarea unor drepturi persoanelor care au avut calitatea de șef al statului român, prevede în art. 2 lit. b) că după încheierea mandatului, persoana care a îndeplinit funcția de Președinte al României primește pe durata vieții o indemnizație lunară în cuantum egal cu 75% din indemnizația acordată Președintelui în exercițiu. Această indemnizație nu are caracter constituțional. Ca atare, oricând Parlamentul o poate elimina, majora sau micșora. Prin aceeași lege, președintele care și-a încheiat mandatul beneficiază de folosința gratuită a unei locuințe de protocol, cu destinație de reședință, care cuprinde și un spațiu cu destinație de cabinet de lucru, încadrat cu un post de consilier și un post de secretar, precum și de pază și protecție, care include și folosința gratuită a unui autoturism, asigurate permanent de Serviciul de Protecție și Pază, potrivit reglementărilor legale[2]. Legea nr. 406/2001 stabilește în art. 1 alin. (3) că nu beneficiază de drepturile menționate mai sus, persoana căreia i-a încetat calitatea de șef al statului român ca urmare a săvârșirii unei infracțiuni pentru care a fost condamnată definitiv sau ca urmare a demiterii din funcție prin referendum. Pierd beneficiul acestor drepturi foștii președinți, în cazul săvârșirii unei infracțiuni pentru care au fost condamnați la o pedeapsă privativă de libertate. Se înțelege că beneficiul drepturilor respective va înceta de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești de condamnare. 6

[1] Potrivit textului constituțional, în aplicarea art. 101 din Legea fundamentală, Parlamentul legiferează prin legi ordinare, sau poate abilita Guvernul să adopte în această materie ordonanțe.

[2] Drepturile de care beneficiază persoana care a îndeplinit funcția de Președinte al României reprezintă, de fapt, o recompensă nejustificată, ținând seama că pentru activitatea desfășurată pe parcursul mandatului a beneficiat deja de indemnizație, precum și de alte drepturi.

Capitolul III
Guvernul

Art. 102. Rolul și structura

(1) Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice.

(2) În îndeplinirea atribuțiilor sale, Guvernul cooperează cu organismele sociale interesate.

(3) Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 187-196; *D. Apostol Tofan*, Comentariul art. 102 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 934-954; *B. Dima*, Sisteme de guvernare în democrațiile din Sud-Estul Europei, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 117-138; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 224-227; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită, comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 156-162; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I. Ed. All Beck, București, 2002, p. 337-352 și 361-364; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 308-311; *R. Elgie, S. Moestrup*, Semi-presidentialism outside Europe: A Comparative Study, Routledge, London, 2007, p. 6; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 22-58; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 301-304.

Studii de specialitate: *D. Apostol Tofan*, Interpretarea unor dispoziții constituționale privind Guvernul și administrația ministerială, în Revista de Drept Public nr. 1-2/1997; *D. Apostol Tofan*, Neconstituționalitatea Guvernului în exercițiu, în Curierul Judiciar nr. 2/2009; *D. Apostol Tofan*, Critici și soluții cu privire la reglementarea Guvernului în perspectiva revizuirii Legii fundamentale, în Revista de Drept Public nr. 1/2013; *B. Dima*, Semiprezidențialismul românesc postdecembrist, în „Sfera Politicii", nr. 139/2009; *I. Deleanu*, Unele observații cu privire la constituționalitatea ordonanțelor de urgență, în Curierul Judiciar nr. 6/2006; *R. Elgie*, Varieties of semipresidentialism and their impact on nascent democraties, in Taiwan Journal of Democracy, volume 3, no. 2/2007; *A. Lijphart*, Constitutional Design for devided societies, in Journal of Demorcay, nr. 15/2004; *C. Ionescu*, Reflecții pe marginea art. 102 din Constituția României, republicată, în Pandectele Române nr. 1/2013; *C.-L. Popescu*, Domeniile de reglementare care nu pot face obiectul ordonanțelor de urgență ale Guvernului, în Dreptul nr. 4/2006; *C. Tomescu*, Raporturile dintre șeful statului și primul-ministru în țările Uniunii Europene, în Revista de Drept Public nr. 3/2009.

Corelații legislative: Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001); O.U.G. nr. 1/2017 pentru stabilirea unor măsuri în domeniul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative (M.Of. nr. 12 din 5 ianuarie 2017).

Comentariu

Sumar

§1. Repere teoretice generale privind rolul constituțional al Guvernului și raporturile sale cu celelalte organe ale statului în lumina principiului separației puterilor în stat 1039
§2. Formarea instituției Guvernului și evoluția acestuia în sistemul constituțional românesc 1044

§3. Concepția Adunării Constituante privind raporturile între Parlament și Guvern 1046
§4. Rolul constituțional al Guvernului României în lumina Constituției din 1991, revizuită 1049
§5. Conceptul de program de guvernare 1055
§6. Raporturile Guvernului cu organismele sociale interesate și cu societatea civilă 1056
§7. Componența Guvernului. Delimitări terminologice 1059

§1. Repere teoretice generale privind rolul constituțional al Guvernului și raporturile sale cu celelalte organe ale statului în lumina principiului separației puterilor în stat

Nu este un secret pentru nimeni că fenomenele și realitățile politice contemporane sunt analizate și prin prisma unor teorii și analize clasice, multe dintre ele fiind fundamentate de renumiți gânditori din Evul Mediu, și nu numai. Printre acestea este și principiul separației puterilor în stat la conturarea căruia a contribuit hotărâtor Montesquieu. Forme de organizare a puterii legislative, precum și a celei executive au o vechime considerabilă. Acesta este motivul pentru care rolul și funcțiile unor instituții de bază pentru exercitarea puterii, cum este Parlamentul și Guvernul pot fi analizate și din perspectiva unor cercetări politice și filozofice vechi. În lucrarea sa „Defensor pacis", Marsilio da Padova arată, de pildă, că într-un stat cineva trebuie să facă legile, iar altcineva să le aplice. Cu alte cuvinte, în orice stat trebuie să existe o putere legislativă și o putere executivă. Puterea legislativă aparține cetățenilor sau unei părți a acestora, ei fiind conștienți că nu o pot exercita împotriva propriilor interese. Cât privește puterea executivă sau „instrumentală", cum o denumește Marsilio da Padova, aceasta este subordonată puterii legislative și trebuie încredințată unui singur om (principe electiv) de către cetățeni[1]. 1

Alți autori, cum este Tommaso Campanella, susținând puterea absolută a monarhului, fundamentează regimul confuziei puterilor și arată că în statul său ideal („Cetatea Soarelui") puterea legislativă nu este separată de celelalte două puteri. Organismele care îl ajută pe șeful statului să guverneze, desfășoară însă o activitate specializată, aceasta fiind, în concepția lui Campanella, singura temelie a unei bune magistraturi[2]. 2

În linii generale, aceste comentarii își păstrează pe deplin actualitatea și astăzi. Marsilio da Padova poate fi unul dintre pionierii democrației constituționale moderne, iar Tommaso Campanella un exponent al teoriei concentrării întregii puteri în mâinile unei singure instituții. 3

Aceeași cerință a departajării și specializării activităților statale o întâlnim și la Thomas Hobbes. Adept al monarhiei absolutiste, Hobbes arată că suveranul nu răspunde față de 4

[1] A se vedea și *O. Trăsnea*, Filozofia politică, Ed. Politică, București, 1986, p. 122-124. Marsilio da Padova analizează raporturile între puterea legislativă și cea executivă și subliniază următoarele: „...noi spunem că prima cauză (adică putere – *n.n.*, C.I.) eficientă, fundamentală, este legiuitorul; a doua, în schimb, așa-zicând instrumentală sau executivă, este principele, a cărui autoritate este conferită de legiuitor, potrivit formei [pe] care [acesta] i-a dat-o, adică prin lege, după care, pe cât posibil, principele trebuie să înfăptuiască și să reglementeze acțiunile civile..." [a se vedea *A.F. Platon, L. Rădvan* (ed.), De la Cetatea lui Dumnezeu la Edictul din Nantes, ed. Polirom, Iași, 2005, p. 328].

[2] A se vedea *P.P. Negulescu*, Filosofia Renașterii, vol. III, Ed. Cugetarea, București, 1945, p. 458.

nimeni. El nu este obligat să respecte legile civile, întrucât astfel s-ar obliga pe sine, ceea ce este de neconceput. Monarhul atribuie însă unui corp de dregători sarcina de a îndeplini, sub controlul său, diferite acte de guvernare[1].

5 Aceeași concepție este susținută și de Școala dreptului natural, remarcabil ilustrată de Groțius, Wolf și Puffendorf. În concepția acestora, statul trebuie să dețină puterea absolută (*imperium absolutum*), căreia îi corespunde natural monarhia absolută[2].

6 Nota comună a tuturor acestor teorii este susținerea fără reținere a puterii absolute, unice a monarhului și delegarea de către acesta a unor funcții ale puterii unor corpuri intermediare între Coroană și supuși. Nu este mai puțin adevărat că autorii menționați au subliniat cerința unei guvernări eficiente, constând în specializarea organismelor abilitate să exercite în numele Regelui autoritatea statului. Niciunul dintre autori nu a raportat, însă, această cerință, ameliorării raporturilor între stat și cetățean. Teoreticienii legați de interesele burgheziei au transpus în scrierile lor elementele primare ale clasificării regimurilor politice făcute de Aristotel și Herodot; în felul acesta, ei au ajuns la concluzia separării puterilor. Motivația principală a principiului separației a fost astfel lupta împotriva tiraniei regelui absolutist și deschiderea unei căi de acces la putere pentru burghezie. Esența ideologică a principiului separației este și inversarea titularului puterii. Puterea nu mai aparținea regelui, ci suveran al puterii este poporul. Suveranitatea poporului este fundamentul organizării democratice a statului modern.

7 Revoluțiile burgheze din Anglia (din 1640 și din 1688) și lupta împotriva despotismului monarhic pe tot parcursul secolului al XVII-lea au dus la o schimbare radicală a gândirii politice, rezultat și al întăririi considerabile a burgheziei[3].

8 Cel mai remarcabil gânditor al noului curent în filozofia politică a fost filozoful englez John Locke. Luând ca reper cutuma constituțională engleză și cerințele noii clase sociale de a i se garanta nu numai libertatea în sens filozofic (libertatea fiecărui individ ca persoană socială), ci și libertatea politică, Locke susține că puterea absolută ar putea fi diminuată prin separarea unor funcții ale Coroanei și exercitarea lor de către organisme distincte. În lucrarea *Al doilea tratat despre cârmuire*, publicată în 1690, Locke arată că singurul remediu împotriva tiraniei este limitarea puterii monarhului și, în ultimă instanță, dreptul la insurecție al celor oprimați[4].

9 Locke distinge în stat trei puteri: puterea legislativă, puterea executivă și puterea federativă. Între acestea, puterea supremă este puterea legislativă, întrucât adoptă norme general obligatorii. Puterea executivă are un caracter limitat și este încredințată monarhului. Potrivit concepției lui Locke, puterea executivă și cea legislativă nu trebuie să fie reunite de aceeași persoană[5].

---

[1] *J. Touchard*, Histoire des idées politiques, vol. I, P.U.F., Paris, 1978, p. 331.

[2] A se vedea *M. Prélot, G. Lescuyer*, Histoire des idées politiques, Ed. Dalloz, Paris, 1992, p. 249.

[3] A se vedea, pe larg, transformările politice petrecute în această perioadă în Anglia: *E. Glasson*, Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre, vol. V, Paris, 1883, p. 217-261; *A. Laya*, Droit Anglais, vol. I, Paris, 1850, p. 104-167.

[4] *J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranță, Ed. Nemira, București, 1999, p. 193. A se vedea, pe larg, și *J. Touchard*, op. cit., p. 377.

[5] *J. Locke*, op. cit., p. 376.

Justificarea separării celor trei puteri în concepția lui Locke constă în faptul că datorită 10
fragilității caracterului oamenilor, tentația acestora de a acapara puterea este prea mare, dacă aceleași persoane care au puterea de a face legi, ar avea în același timp în mâinile lor și puterea de a le executa. Ca atare, adaugă Locke, în toate republicile bine organizate, unde Binele public este înfăptuit așa cum trebuie să fie, puterea legislativă este remisă mai multor persoane, care se reunesc în adunări și o exercită împreună[1].

În ceea ce privește celelalte două puteri, Locke consideră că ele pot fi exercitate de 11
aceeași persoană, întrucât și una și cealaltă presupun intervenția forței publice.

Analizând concepția lui Locke privind separația puterilor, Leon Duguit arăta că „pentru 12
a se asigura acțiunea guvernamentală, o pondere reciprocă trebuia să se instituie între diferitele organe. Nu era vorba despre o separare a puterilor care le-ar fi izolat, care ar fi provocat conflicte și ar fi împiedicat liberul joc al mașinăriei politice. Era mai degrabă o colaborare a organelor și o repartiție a funcțiilor[2].

Locke nu este singular. În epoca în care și-a expus concepțiile politice privind un nou 13
model de guvernare, și alți autori au supus sistemul de guvernare englez și economia Angliei unei analize atente, ale cărei concluzii au stat la baza progresului științei politice din veacul următor.

Într-un context social-politic în care prindea contur tot mai mult ideea potrivit căreia 14
instituțiile politice și sociale nu se justifică decât în măsura în care ele protejează interesele și garantează drepturile individului, Montesquieu conchide că „într-un stat, adică într-o societate în care există legi, libertatea nu poate consta decât în a putea face ceea ce trebuie să vrei și de a nu fi constrâns să faci ceea ce nu trebuie să vrei"[3]. Cu alte cuvinte, așa cum spune și Montesquieu, prin libertate se înțelege dreptul de a face tot ceea ce îngăduie legile. Cu o condiție însă: legea să nu fie tiranică. În concepția lui Montesquieu nici democrația, nici aristocrația nu sunt state libere, prin natura lor. Libertatea politică există „decât atunci când nu se abuzează de putere; dar experiența de totdeauna ne învață că orice om care deține o putere este înclinat să abuzeze de ea și că el merge mai departe așa, până ce dă de granițe"[4].

Remediul pentru o asemenea situație este contraponderea la puterea tiranică. Această 15
soluție dată de Montesquieu a revoluționat gândirea și practica politică a statelor lumii și a fundamentat de fapt esența separației celor trei puteri în stat.

Montesquieu este interesat, îndeosebi, de separarea celor trei puteri, întrucât de modul 16
în care acestea sunt separate și se exercită, se realizează sau nu libertatea politică. „Atunci când în mâinile acelorași persoane sau ale aceluiași corp de dregători se află întrunite puterea legiuitoare și puterea executivă nu există libertate, deoarece se naște teama că același monarh sau același senat să nu întocmească legi tiranice, pe care să le aplice în mod tiranic"[5].

---

[1] Idem, p. 143. A se vedea și *A. Esmein*, Éléments de droit constitutionnel français et comparé, Sirey, Paris, 1909, p. 394.

[2] *L. Duguit*, Lecons de droit public general, Paris, 1926, p. 196.

[3] *Montesquieu*, Despre spiritul legilor, vol. I, Ed. Științifică, București, 1964, p. 193.

[4] *Montesquieu*, op. cit., p. 194.

[5] Idem, p. 195 și 196.

17 Între cele trei puteri trebuie să existe însă o colaborare, deși ele sunt separate. Colaborarea rezidă în special în intervenția sau „participarea" unei puteri la înfăptuirea celeilalte.

18 De asemenea, puterea executivă trebuie „să ia parte la legiferare prin dreptul său de veto; altminteri, ea va fi curând deposedată de prerogativele sale"[1].

19 În schimb, puterea legislativă, deși nu ar trebui „să aibă, la rândul ei, dreptul de a ține în loc puterea executivă, căci activitatea executivă fiind limitată prin natura ei, este inutil de a o îngrădi", are dreptul „și trebuie să aibă împuternicirea de a examina în ce chip au fost puse în aplicare legile pe care le-a făcut ea"[2].

20 Montesquieu a intuit că separația puterilor aplicată în mod absolut și absurd, ar bloca, practic, procesul de guvernare. Dacă cele trei puteri nu ar coopera și s-ar înfrâna neproductiv și ineficient una pe alta, doar de dragul înfrânării, ar ajunge la „un punct mort, adică la inacțiune"[3]. Remediul unui asemenea impas este colaborarea puterilor. „Datorită mersului necesar al lucrurilor, ele sunt silite să funcționeze, vor fi nevoite să funcționeze de comun acord"[4].

21 În schema teoretică a principiului separației celor trei puteri specializate în stat (legislativă, executivă, judecătorească), acestea se exercită de autorități independente, cărora le revin porțiuni aproximativ egale de putere. În cadrul competențelor ce le sunt conferite, fiecare putere (autoritate publică) deține și exercită o serie de atribuții proprii prin care realizează de fapt activități specifice (legislative, executive sau judecătorești) și, totodată, contrabalansează raporturile reciproce dintre ele. Potrivit principiului separației puterilor, niciuna dintre cele trei puteri nu prevalează asupra celeilalte, nu își subordonează pe cealaltă și nu poate să-și asume prerogativele ce revin celeilalte. Puterile sunt egale între ele. În plus, fiecare putere are o posibilitate legală și materială de a supraveghea cealaltă putere și, dacă observă încercări ale acesteia de a-și asuma puteri suplimentare față de o altă putere, fie prin preluarea unor prerogative ce aparțin altei puteri, fie prin adăugarea unor puteri suplimentare de natura celor care i-au fost conferite, să sancționeze această încercare[5].

22 Un avantaj al separației puterilor constă în faptul că indică în mod exact:

a) modul de organizare al autorităților care vor exercita una dintre cele trei puteri;

b) modul lor de funcționare;

c) mecanismul de interferență a acestora[6]. În raporturile reciproce, autoritățile de guvernare trebuie să respecte principiul colaborării instituționale și al loialității constituționale.

23 În felul acesta, poporul știe foarte clar cum trebuie aleasă sau numită o anumită autoritate, cum funcționează aceasta și ce atribuții are. Dacă poporul va ajunge la concluzia că o autoritate este alcătuită cu încălcarea normelor rezultate din principiul separației,

---

[1] Idem, p. 204.

[2] Idem, p. 202.

[3] Idem, p. 204.

[4] Ibidem.

[5] A se vedea *I. Muraru*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Actami, București, 1995, p. 9.

[6] A se vedea, în acest sens, *C. Ionescu*, Principalele forme de interferență ale instituțiilor de guvernare în statul de drept, în Studii de drept românesc nr. 2/1995.

că își depășește atribuțiile, că nu își îndeplinește atribuțiile, va sancționa autoritatea respectivă fie prin insurecție, fie, datorită principiului reprezentării, prin refuzul de a alege la următoarele alegeri, pe reprezentanții acesteia.

Dacă concepem principiul separației puterilor în mod abstract și rigid, între cele trei 24
puteri nu există nicio legătură; aplicat în condiții practice de guvernare, principiul astfel conceput ar produce haos și dezordine politică, întrucât oricare dintre cele trei puteri ar avea înclinația să se manifeste în chip tiranic. Prin corecția operată, cele trei puteri colaborează, iar colaborarea lor poate fi rigidă sau suplă[1].

Echilibrarea și colaborarea puterilor prezintă o importanță mult mai mare decât separarea 25
acestora. Mecanismul de conducere este conceput pe doi piloni ideologici: organismele de guvernare se formează prin voința cetățenilor, exprimată prin proceduri constituționale democratice utilizate periodic, și fiecare și toate împreună, au ca obiectiv unic BINELE cetățeanului. Puterea statală, sau mai degrabă autoritatea statală delegată de corpul electoral se află în slujba cetățeanului și se exercită în mod specializat. Toate instituțiile statului formează împreună un sistem între care există raporturi instituționale ce presupun competențe determinate și o anumită autonomie, dar și coordonare și conlucrare.

În acest angrenaj perfect armonios, Guvernul este una dintre cele două verigi de bază 26
ale puterii executive, cealaltă fiind președintele de republică sau, după caz, monarhul. În democrațiile constituționale, Guvernul se formează ca expresie directă a voinței Adunărilor reprezentative. Chiar și în regimurile politice prezidențiale, în care președintele republicii numește Guvernul, acesta are caracter reprezentativ, chiar și indirect, deoarece președintele este ales prin vot universal direct, iar numirea membrilor Administrației prezidențiale se face cu avizul Senatului. Legătura dintre Parlament și Guvern este însă mult mai strânsă în regimurile parlamentare, cele două instituții conlucrând practic în procesul de guvernare.

În comentariul nostru ne vom referi la modelul de interferență între Parlament și 27
Guvern, specific regimurilor parlamentare și semiprezidențiale. Constituția din 1991 a optat pentru un regim semiprezidențial cu puternice influențe parlamentare. În acest angrenaj instituțional, Parlamentul ca organ suprem reprezentativ al poporului, acordă votul de învestitură Guvernului al cărui program și listă a membrilor îi sunt prezentate spre dezbatere și acceptare de către candidatul pentru funcția de prim-ministru, numit de Președintele României după consultarea parlamentară prevăzută în art. 103 alin. (1) din Constituție. După acordarea votului de încredere, urmează numirea Guvernului de către Președintele României.

Astfel numit, Guvernul beneficiază de reprezentativitate indirectă, dar are o legitimitate 28
directă conferită de Parlament. Numirea sa de către Președintele României nu îl situează în raporturi de subordonare față de acesta, care practic prin semnarea decretului de numire a fiecărui membru al Guvernului își duce la îndeplinire o obligație constituțională prevăzută în art. 85 alin. (1) din Legea fundamentală[2]. Fiind numit pe baza votului de încredere al

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *G. Vrabie*, Renașterea teoriei separației puterilor în stat în România, în Studii de drept românesc nr. 3-4/1991.

[2] Într-o primă discuție în Comisia însărcinată cu elaborarea proiectului de Constituție privind raporturile dintre Parlament și Executiv, unul dintre experții Comisiei „a sugerat ideea unui Guvern subordonat parlamentului și față de șeful statului" (a se vedea *A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituției, Ed. Unirii Vatra Românească, Târgu Mureș, 1998, p. 37).

Parlamentului, Guvernul în întregul său și fiecare dintre membrii săi sunt responsabili în fața forului legislativ.

29 Sigur, Guvernul este legat prin proceduri constituționale și de Președintele României. Trebuie remarcat, însă, că Guvernul și membrii acestuia au o autonomie instituțională față de Președintele României în ceea ce privește înfăptuirea rolului lor constituțional, deși colaborează cu acesta.

30 Între Guvern și organismele componente ale autorității judecătorești există legăturile instituționale specifice statului de drept. Procurorii se află sub autoritatea Ministerului justiției, dar ei își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, exercitat, însă, în interiorul Ministerului Public. Ministrul justiției este unul dintre cei 19 membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, care este garantul independenței justiției.

§2. Formarea instituției Guvernului și evoluția acestuia în sistemul constituțional românesc

31 Noțiunea modernă de administrație publică în România este legată de transformările politice și sociale ale celor două Principate Române de la începutul secolului al XIX-lea, fiind, de fapt, produsul acestora. Noile concepții și teorii privind raporturile instituționale între stat și cei administrați, între organismele cu atribuții de administrare a treburilor publice, de proveniență europeană, au înlocuit treptat tradițiile și cutumele organizării administrative anterioare. Teoriile moderne privind administrația publică au avut de înfruntat nu numai tradiții și cutume învechite, dar și rezistența formală a puterilor străine influente politic și militar în Principate și care se opuneau autonomiei lor constituționale și politice. În acest climat politic intern și internațional, în cele două Principate se semnează și intră în vigoare Regulamentele Organice care introduc în viața de stat principii constituționale moderne aplicabile în administrația publică[1)].

32 Odată cu ele și în temeiul lor se formează și instituția Guvernului care va înlocui vechiul Divan, organism având deopotrivă competențe administrative și judecătorești.

33 Regulamentele Organice au instituit în fiecare Principat câte un Sfat administrativ care a precedat viitorul Consiliu de Miniștri[2)]. Miniștri erau numiți direct de către Domnitor și răspundeau numai în fața acestuia. Domnitorul îi și putea revoca din funcție. Fiecare minister capătă o organizare internă modernă[3)].

34 Convenția de la Paris din 1858 a menținut sistemul numirii și revocării miniștrilor de către Domnitor și a folosit în art. 11 chiar termenul de Consiliu de Miniștri, iar în art. 23, cel de Guvern, ca organism cu funcții de exercitare a administrației publice în situații determinate. Domnitorul guverna cu concursul miniștrilor pe care avea și dreptul să îi

---

[1)] A se vedea *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2001, p. 112-114. A se vedea Proiectul celor două Regulamente elaborate de Imperiul Țarist în Analele Parlamentare ale României, Tomul I, Imprimeria Statului, București, 1890, p. 99-365.

[2)] *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Institutul de arte grafice, Ed. Marvan, București, 1935, p. 106-107. A se vedea și *J. Rotaru. H. Dumitrescu,* Comisia Centrală de la Focșani. 10 mai 1859-12 februarie 1962, Ed. Pallas, Focșani, 2015, p. 66-67.

[3)] A se vedea *P. Negulescu*, Studiu juridico-politic asupra Regulamentelor Organice, extras din „Revista de drept public", nr. 3-4, 1943, p. 46-49.

numească (art. 14). Din cuprinsul art. 14 al Convenției rezultă rolul miniștrilor de a pregăti regulamentele necesare pentru executarea legilor. De altfel, actele emise de Domnitor erau contrasemnate de miniștrii care urmau să le pună în aplicare.

Mai târziu, Statutul Dezvoltător al Convenției de la Paris a instituit o „Adunare de Miniștri" având ca atribuție, între altele, să întocmească proiecte de legi. Statutul menționează și termenul de Guvern, precum și cel de Consiliu de Miniștri. Constituția din 1866 introduce definitiv regimul parlamentar, în care Guvernul are un rol deosebit de important în conducerea statului. Constituția a conferit puterea executivă șefului statului – denumit Domnitor până în 1881, când acesta primește titulatura de Rege –, dar acesta o exercită prin miniștrii pe care îi numește și îi revocă în mod direct. Regele nu deținea prerogative reale de guvernare, actele sale trebuind să fie contrasemnate de ministrul competent pentru aplicarea lor. 35

Constituția din 1866 utilizează termenul de Guvern în art. 30, dar în mai multe texte se referă la miniștri. În limbajul oficial, chiar instituțional, s-a folosit frecvent termenul de Guvern sau Consiliu de Miniștri, premierul fiind denumit președinte al Consiliului de Miniștri. 36

Art. 92 din Constituția din 1923 prevedea că Guvernul exercită puterea executivă în numele Regelui, în modul stabilit prin Constituțiune. Miniștrii formau în sesiune întrunită Consiliul de Miniștri, prezidat cu titulatura de „președinte al Consiliului de Miniștri", de persoana însărcinată de Rege cu formarea Guvernului. Constituția din 1923 nu a prevăzut atribuțiile Guvernului, stabilindu-i, însă, rolul constituțional de a exercita puterea executivă. Regele avea dreptul, stabilit prin cutumă, de a prezida unele ședințe ale Consiliului de Miniștri, situație în care acesta forma Consiliul de Coroană, în componența căruia intrau și alte persoane[1]. Consiliul de Coroană va fi instituționalizat prin Decret-lege la 31 martie 1938[2] ca organ consultativ, ai cărui membri erau numiți de către Rege prin decret regal dintre demnitarii statului, militari, prelați și personalități de vază ale țării. 37

Constituția din 1938 a prevăzut că Regelui i se încredințează puterea executivă, și că acesta o exercită prin Guvernul său. Constituția utilizează în art. 44 alin. (3) denumirea de prim-ministru. În plus, în art. 65 din Constituție este prevăzută componența Guvernului: miniștri și subsecretari de stat. Art. 66 din Constituție preia textul art. 93 din Constituția din 1923 referitor la Consiliul de Miniștri[3]. În perioada ce a urmat abdicării forțate a Regelui Carol al II-lea și formării noului Guvern condus de generalul Ion Antonescu, s-au produs o serie de modificări în ceea ce privește componența acestui organism. Generalul Ion Antonescu și-a păstrat calitatea de președinte al Consiliului de Miniștri, dar este învestit prin Decret Regal cu depline puteri pentru conducerea statului. Titlul de „Conducător al Statului" purtat de Ion Antonescu este înființat prin Decizia nr. 4681 din 9 septembrie 1940[4]. Denumirea de „conducător al statului" nu are o semnificație aparte, fiind doar o 38

[1] *M. Văraru*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei Socec & Co., București, 1928, p. 257 și 258.

[2] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991, ed. 2, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2000, p. 628.

[3] Pentru evoluția reglementărilor privind instituția Guvernului și a ministerelor în țara noastră până la 1989 a se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., p. 341-348.

[4] M.Of. nr. 210 din 10 septembrie 1940.

adaptare lingvistică a formulării utilizate în Decretul Regal pentru învestirea generalului Ion Antonescu cu „depline puteri pentru conducerea statului"[1]. Primul ministru a preluat în calitate de Conducător al Statului o serie de prerogative ce reveneau Regelui.

39 Constituția din 1948 a utilizat ca și constituțiile anterioare atât denumirea de Guvern (art. 40 pct. 2; art. 44 pct. 12; art. 66), cât și cea de Consiliu de Miniștri. Guvernul era definit în art. 66 din Constituție ca organ suprem executiv și administrativ al republicii. În ceea ce privește compunerea Guvernului, art. 66 alin. (2) din Constituție precizează că acesta este compus din Președintele Consiliului de Miniștri (Primul-ministru), din unul sau mai mulți vicepreședinți și din miniștri, care împreună alcătuiesc Consiliul de Miniștri. Constituția din 1952 a preferat să utilizeze în mai multe texte denumirea de Consiliu de Miniștri, dar a prevăzut în art. 24 competența Marii Adunări Naționale de a forma Guvernul. Constituția din 1965 a optat pentru denumirea de Consiliu de Miniștri.

40 Constituția din 1991 a consacrat denumirea de Guvern și i-a încredințat rolul și funcțiile unui organism al puterii executive. Adunarea Constituantă a optat pentru o organizare a puterii executive potrivit modelului dualist – Președintele României și Guvernul – fiecare dintre cele două organisme având o sferă proprie de atribuții, dar și competențe care nu pot fi exercitate decât împreună. Fiecare dintre cele două organisme executive are relații instituționale cu Parlamentul, precum și cu organisme ale autorității judecătorești.

§3. Concepția Adunării Constituante privind raporturile între Parlament și Guvern

41 Adunarea Constituantă a optat pentru un regim politic semiprezidențial, adaptat realităților existente în România, deși tradițiile constituționale românești ar fi fost un temei pentru consacrarea unui regim parlamentar. Chiar și constituțiile socialiste statuaseră raporturi între Guvern și Parlament specifice regimurilor politice parlamentare. Opțiunea pentru regimul semiprezidențial are explicațiile sale care țin de temerea legislatorilor constituanți de a nu oferi președintelui de republică, care ar beneficia deja de o largă legitimare electorală, posibilitatea să-și asume ulterior un rol excesiv în conducerea statului. De aceea, atribuțiile sale amintesc mai degrabă de regimul parlamentar. Din rațiunile unei astfel de rețineri, nu ar trebui exclusă puternica fragmentare a vieții politice din primii ani ce au urmat schimbării regimului politic în 1989. Numărul mare al partidelor cu reprezentare parlamentară nu ar fi permis alegerea cu ușurință a președintelui de republică de către forul legislativ, deoarece niciunul dintre ele nu ar fi putut avea o majoritate necesară pentru un astfel de tip de desemnare, specific regimului parlamentar.

42 Sigur, se poate pune problema ce este mai important pentru definirea sistemului semiprezidențial: desemnarea președintelui de republică prin vot universal direct, procedură prin care acesta capătă o legitimitate formală, instituțională, egală cu cea a Parlamentului, sau acordarea votului de încredere de către forul legislativ pentru formarea Guvernului și răspunderea politică a acestuia față de organismul care i-a acceptat programul de guvernare? Analizată separat, alegerea directă a Președintelui de către corpul electoral ca trăsătură a regimului semiprezidențial ar prezenta o importanță fundamentală, pentru că votul

[1] Calitatea de „conducător al statului" a fost sugerată la 6 septembrie 1940 de Nichifor Crainic, ministrul Propagandei, după ce anterior, ministrul Justiției, Ion V. Gruia utilizase termenul de „șef al Statului Român", la ceremonia proclamării ca rege a lui Mihai I (a se vedea *N. Crainic*, Zile albe. Zile negre. Memorii, C.Ed. Gândirea, București, 1991, p. 325 și 327).

direct semnifică încrederea deplină în cel ales, îndreptățirea sa de a pretinde învestirea cu prerogative reale, de substanță în conducerea statului și în reprezentarea acestuia pe plan intern și extern, ceea ce înseamnă, de fapt, implicarea reală a președintelui de republică în luarea celor mai importante decizii statale. Supuse tot unei analize separate, acordarea votului de încredere pentru numirea și funcționarea Guvernului de către Parlament și răspunderea politică a Guvernului în fața forului legislativ, coroborate cu celelalte proceduri constituționale prin care se înfăptuiesc alte raporturi între cele două organisme, duc la concluzia că cea mai importantă trăsătură a regimului semi-prezidențial transpus în Constituția României este răspunderea politică a Guvernului față de Parlament.

De aici și multiplele raporturi instituționale între Parlament și Guvern, și nu între 43
Guvern și Președintele României. Dacă analizăm dispozițiile Constituției referitoare la procesul propriu-zis de guvernare, observăm cu ușurință că atribuțiile principale în această privință revin Parlamentului și Guvernului. Președintelui României îi revin prerogative în finalizarea unor acte de exercitare a puterii îndeplinite de Parlament și Guvern, precum și de intervenție directă în situații extraordinare, vitale pentru independența națională, unitatea și integritatea teritorială a țării și pentru buna funcționare a autorităților statului. Atribuțiile Președintelui României nu sunt mai puțin importante decât cele ale Guvernului sau ale Parlamentului, dar nu vizează procesul de guvernare propriu-zisă a țării.

Tezele proiectului de Constituție au prevăzut că Președintele României este ales prin 44
vot universal direct și că are între atribuțiile principale, competența de:

a) numire în funcția de prim-ministru a unui deputat sau senator desemnat de partidul sau formațiunea politică majoritară în Adunarea Deputaților, sau a unui alt parlamentar, dacă nu s-ar realiza această majoritate, dar în urma consultării grupurilor parlamentare;

b) revocare sau numire a celorlalți membri ai Guvernului, la propunerea prim-ministrului;

c) prezidare a ședințelor Guvernului în care se dezbat probleme de interes național privind politica externă a țării, asigurarea ordinii publice, precum și în alte cazuri, la cererea prim-ministrului;

d) prezentare anuală în fața Parlamentului, a mesajelor cu privire la principalele probleme politice ale națiunii.

Prima teză privind instituția Președintelui României propunea ca acesta să reprezinte 45
statul român în relațiile internaționale și, totodată, să fie garantul independenței naționale, al integrității teritoriului și al respectării tratatelor internaționale.

Cu privire la Guvern, tezele proiectului de Constituție au prevăzut că acesta asigură 46
la nivel național, sub controlul Parlamentului și în condițiile prevăzute în Constituție, stabilirea și realizarea politicii interne și externe, potrivit programului său de guvernare. Potrivit tezelor, primul-ministru numit de președintele republicii supunea în termen de 5 zile de la numire, Adunării Deputaților componența și programul Guvernului și cerea acesteia votul de încredere.

În fine, tezele au prevăzut și răspunderea Guvernului și a fiecăruia dintre membrii 47
acestuia în fața Parlamentului pentru modul de îndeplinire a atribuțiilor. În plus, Adunarea Deputaților putea angaja răspunderea Guvernului printr-o moțiune de cenzură, iar prim-ministrul putea solicita aceleiași Camere adoptarea unei moțiuni de încredere cu privire la politica Guvernului, prin care angaja răspunderea acestuia asupra unui program și a unei declarații de politică generală sau asupra unui proiect de lege.

48 Evocarea succintă a acestor teze ale proiectului de Constituție, care, în linii generale, se regăsesc și în textul Constituției, permite concluzia că Adunarea Constituantă și-a propus să statueze raporturi între Guvern și Parlament potrivit modelului clasic de regim parlamentar, în care Guvernul este expresia voinței suverane a Parlamentului și răspunde politic pentru întreaga sa activitate în fața Parlamentului. Potrivit acestui model, Guvernul se formează în baza votului de încredere dat de Parlament în urma acceptării de către acesta a programului de guvernare. Guvernul nu este liber să desfășoare orice activitate, să stabilească liniile directoare ale politicii interne și externe a țării, dacă acestea nu izvorăsc din programul de guvernare dezbătut și acceptat de Parlament. Rolul precumpănitor al Parlamentului în raporturile acestuia cu Guvernul rezultă și din faptul că organizarea Guvernului se înfăptuiește potrivit voinței legislative a membrilor Parlamentului.

49 Este relevant, sub acest aspect, un fragment din alocuțiunea președintelui Comisiei pentru redactarea proiectului de Constituție, pe marginea tezelor privind Guvernul:

50 „Guvernul, ca instituție centrală a administrației publice, în raporturile sale cu Președintele României și, respectiv cu Parlamentul, în concepția tezelor noastre, are o poziție asemănătoare cu cea a guvernului din republicile parlamentare, în sensul clasic al termenului. Această poziție rezultă din faptul că acest organ, deci guvernul, este învestit de către Parlament, că el răspunde politic numai în fața Parlamentului, Președintele României, cum s-a discutat deja, nefiind implicat în guvernarea și administrarea curentă a țării, nici direct ca organ de aprobare a actelor guvernamentale, nici indirect în calitate de cenzor al activității guvernului. Este aici diferența esențială față de sistemul prezidențial din Franța, de exemplu, unde principalele acte guvernamentale sunt aprobate de președintele republicii, ceea ce conduce la ideea după care acolo guvernul, în principal, are rolul de a asigura legătura dintre președintele republicii și parlament.

51 Repetăm, spre deosebire de sistemul francez, guvernul, așa cum este prefigurat în tezele ce le prezentăm, răspunde exclusiv în fața Parlamentului și are deplină autonomie în realizarea politicii sale, bineînțeles sub control parlamentar”[1)].

52 Constituția reglementează instituția Guvernului pe două paliere juridice, unul aparținând dreptului constituțional și altul dreptului administrativ. Astfel, Guvernului îi este încredințată funcția de asigurare a realizării politicii interne și externe a țării, dar și prerogativa de a exercita conducerea generală a administrației publice. Potrivit primului rol, Guvernul este inițiator și promotor al unor decizii politice, menite să satisfacă cerințele impuse de politica internă și externă a statului. În cea de-a doua calitate, Guvernul apare ca administrator al treburilor publice la nivel central și local și conducător al serviciilor publice[2)].

53 Deși este numit de Președintele României, Guvernul este mai mult legat de Parlament. Sunt două texte constituționale importante și pe deplin relevante pentru această afirmație: art. 102 alin. (1) potrivit căruia programul de guvernare este acceptat de Parlament și art. 109 alin. (1) care stabilește caracterul răspunderii Guvernului și organismul în fața căruia acesta răspunde. Este vorba de o răspundere politică pentru întreaga sa activitate în fața Parlamentului. Sigur că sunt și alte texte constituționale care exprimă legăturile profunde și de substanță între Guvern și Parlament.

[1)] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1998, p. 524.

[2)] A se vedea și *E. Diti Tarangul*, Tratat de drept administrativ român, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1946, p. 128 și 129.

Legăturile constituționale existente între Guvern și Parlament au trei izvoare de drept, 54
și anume: Constituția, legi votate de Parlament și regulamentele parlamentare. În categoria legilor includem și normele cu putere de lege ordinară și organică cuprinse în ordonanțele de abilitare sau ordonanțele de urgență. Norme procedurale referitoare la competențe ale Guvernului în raporturile acestuia cu forul legislativ, pot fi cuprinse și în hotărâri de guvern emise în executarea legilor. Constituția ca principal izvor de drept privind atribuțiile Guvernului și raporturile acestuia cu Parlamentul conține dispoziții relevante și în multe alte texte, care nu fac, însă, obiectul acestor comentarii.

Înțelegerea rolului Guvernului și a locului acestuia în sistemul general de guvernare 55
depinde nu numai de interpretarea dispozițiilor constituționale relevante în materie, cuprinse în Constituția în vigoare, ci și de raporturile asumate de statul român față de Uniunea Europeană sau de alte organizații internaționale cu influență politică considerabilă.

Atragem atenția asupra faptului că în practica raporturilor de guvernare și în funcție de 56
majoritatea parlamentară care îl susține sau de sprijinul ori influența pe care o are asupra sa Președintele României, Guvernul deține sau își poate forma un „spațiu de manevră" extra-constituțional în raporturile sale instituționale cu Parlamentul. Dincolo de acest spațiu și de limitele constituționale în care are dreptul să-și exercite prerogativele, Guvernul poate deveni excesiv nu numai față de Parlament sau față de Președintele Republicii, ori față de organismele sociale pe care le atrage într-un parteneriat de cooperare, ci și față de cetățeni. Ne referim aici la acte ale Guvernului care nu sunt sancționate de Parlament, datorită majorității parlamentare care îl susține necondiționat. Nu este mai puțin adevărat că un guvern poate deveni un instrument de manevră în mâinile unui președinte de republică situat în afara cadrului limitativ al Constituției, dar sprijinit de o majoritate parlamentară puternică și stabilă.

Constituția are rolul să ofere celor ce o aplică modele explicite de guvernare. Constituția 57
consacră anumite raporturi instituționale între instituțiile fundamentale ale statului și, în acest cadru, ne referim la Parlament, Guvern și Președintele României. Depinde de modul în care este aplicată, ca procesul de guvernare să fie mai mult sau mai puțin democratic. Pentru excesul de putere din partea Președintelui României, Parlamentului sau a Guvernului nu este responsabilă Adunarea Constituantă. Ea poate fi eventual culpabilizată pentru lipsa de claritate a unor dispoziții sau pentru lacune de reglementare. Pentru modul eronat în care este aplicată Constituția, sunt vinovați numai cei în cauză.

§4. Rolul constituțional al Guvernului României în lumina Constituției din 1991, revizuită

Înainte de a preciza care este rolul constituțional al Guvernului și în ce constă acesta, 58
se impune un scurt comentariu asupra locului și statutului Guvernului în cadrul puterii executive. Rațiunea de a fi a Guvernului și constantă atribuție originară a acestuia, este punerea în executare imediată și eficientă a legilor votate de Parlament și promulgate de șeful statului. Pentru acest motiv se spune că Guvernul a preluat puterea instrumentală ce revenea în mod legitim Monarhului în perioada Evului Mediu. Începând cu epoca modernă când membrii Guvernului au fost recrutați, ca regulă generală, din cadrul Parlamentului și au reprezentat diferite partide politice, Guvernul a depus în fața Adunărilor reprezentative un program de guvernare care conținea direcțiile generale, sursele și instrumentele dezvoltării politice a statului pentru o anumită perioadă. Pentru înfăptuirea programului de guvernare

acceptat de o majoritate parlamentară susținătoare a Guvernului, acesta transmitea forului legislativ proiecte de lege transformate apoi prin votul parlamentarilor în legi.

59 Elaborarea proiectelor de lege și susținerea acestora în Parlament a devenit a doua rațiune de a fi a Guvernului. În prima sa ipostază, Guvernul apărea ca organ executiv al voinței legislative a Parlamentului, ca administrator al deciziilor politice ale acestuia. În a doua ipoteză, Guvernul apărea ca inițiator de decizii politice ce urmau să fie validate de forul legislativ. Guvernul întrunea astfel calitatea de organ executiv, concomitent cu cea de organism înzestrat cu voință politică. După cum se vede, cele două funcții mari ale oricărui guvern în regimurile parlamentare și semiprezidențiale se unesc într-un cerc perfect, care nu se desface niciodată. Dincolo de acest cerc, dar organic legat de el, sunt hotărârile pe care Guvernul le adoptă pentru executarea legilor votate de Parlament.

60 Cu aceste două funcții clasice, Guvernul apare ca organ de vârf al puterii executive, alături de șeful statului, dar diferit de acesta. În lumina acestor scurte precizări trebuie subliniat că Adunarea Constituantă a consfințit un model de organizare la vârf a puterii executive, în care Președintele României se intersectează, colaborează cu Guvernul, dar nu și-l subordonează. Constituția a fixat celor două organisme executive, sfere proprii de activitate. Relevant sub acest aspect, art. 102 alin. (1) din Constituție prevede că: „Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice". Cât privește rolul Președintelui României, acesta este prefigurat în art. 80 din Constituție. Din compararea celor două texte, rezultă că Președintele și Guvernul au roluri constituționale diferite.

61 Cine realizează politica internă și externă a unei țări are și rolul hotărâtor în configurarea acestei politici. Dacă ținem seama de faptul că programul de guvernare, care este sursa primară a elaborării și înfăptuirii politicii interne și externe a țării, reprezintă rezultatul colaborării directe între candidatul numit de Președintele României pentru a ocupa funcția de prim-ministru și Parlament, ajungem automat la concluzia că însăși configurarea politicii interne și externe provine din împletirea voinței Guvernului cu cea a Parlamentului, iar realizarea acesteia constituie un drept și o obligație constituțională ale Cabinetului. Este dreptul și, totodată, obligația oricărui guvern, să-și stabilească în programul de guvernare obiective de natură politică pe care le va converti în proiecte de lege și în acțiuni și fapte administrative. Transformate în legi cu sprijinul majorității parlamentare, proiectele de lege respective vor contribui la înfăptuirea intereselor publice, a obiectivelor politice asumate de Guvern.

62 În aceste raporturi constituționale, în care actori sunt doar Guvernul și Parlamentul, Președintele României nu are dreptul să intervină decizional, cu excepția actului de promulgare a legilor adoptate de Parlament și a sesizării Curții Constituționale înainte de a promulga o lege, dacă consideră că aceasta este neconstituțională. Președintele poate să intervină dacă apare un conflict juridic de natură constituțională între Parlament și Guvern, dar nu poate prelua atribuții de guvernare rezervate de Constituție Guvernului pe care acesta le exercită sub controlul Parlamentului.

63 Formularea cuprinsă în art. 102 alin. (1) din Constituție nu putea fi decât de maximă generalitate. Nu era de așteptat ca Adunarea Constituantă să detalieze rolul Guvernului în realizarea politicii interne și externe. Politica internă a unui stat, ca și cea externă, cuprind domenii extrem de diverse și se concretizează într-un număr nedefinit de acte

politice și juridice, precum și în fapte, toate însumând voință și autoritate statală, putere de comandă.

Concretizarea în atribuții a rolului Guvernului este o sarcină pe care și-a asumat-o Parlamentul. Astfel, în Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor sunt prevăzute o serie de atribuții principale ale acestuia. Firește, alte atribuții pot fi stabilite oricând de Parlament, în funcție de cerințele de moment care pot să apară, sau de concepția politică a forului legislativ privind rolul legal al Guvernului. Parlamentul poate stabili oricând noi modalități legale de înfăptuire a rolului constituțional al acestuia. 64

Atribuțiile Guvernului privind realizarea politicii externe vizează, de pildă, negocierea tratatelor internaționale, care urmează să fie încheiate de Președintele României și supuse de acesta Parlamentului spre ratificare [art. 91 alin. (1) din Constituție], propunerea făcută Președintelui pentru acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomatici ai României, precum și pentru înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice [art. 91 alin. (2) din Constituție], garantarea în domeniul său de competență a aducerii la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene, precum și a celorlalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu [art. 148 alin. (4) din Constituție]. 65

Potrivit Legii nr. 590/2003 privind tratatele, Guvernul poate încheia și semna tratate la nivel guvernamental și poate ratifica tratate prin ordonanțe de urgență. Potrivit art. 2 din legea menționată, Guvernul, precum și ministerele și alte autorități ale administrației publice centrale pot încheia tratate la nivel de stat, tratate la nivel guvernamental, respectiv tratate la nivel departamental, dacă această atribuție este prevăzută expres în lege. Legea nr. 590/2003 conține și alte dispoziții privind competența Guvernului, inclusiv a prim-ministrului și a ministrului de externe în materie de politică externă. 66

În domeniul politicii externe, Guvernul este îndreptățit să desfășoare, să inițieze, să realizeze acțiuni de cooperare externă, dar și să angajeze statul român, firește, în condițiile prevăzute în legi speciale. Nu există nicio contradicție între prerogativa Președintelui României de a reprezenta statul român în raporturile internaționale și cea a Guvernului de a asigura realizarea politicii externe a țării. În fond, termenul de „asigurare" nu semnifică o exclusivitate a Guvernului în materie de realizare a politicii externe, ci doar în domeniul strict al asigurării unei astfel de activități. Termenul de „asigurare a realizării politicii externe" poate fi însă interpretat și în sensul că numai Guvernul are această competență. 67

Cum realizarea politicii interne a statului cuprinde sau se referă la toate sectoarele de activitate care au legătură cu aceasta, se înțelege că activitatea Guvernului are un caracter central, autoritatea sa se răsfrânge la nivel național. Guvernul nu poate fi, însă, singurul organism cu rol activ în stabilirea și înfăptuirea politicii interne a țării. Atribuții în această privință revin și Parlamentului și Președintelui României, potrivit sferei lor de competență constituțională și legală. Vom observa că în Constituție nu există o referire expresă la competența Parlamentului în domeniul elaborării sau realizării politicii interne, dar este evident că forul legislativ în calitate de reprezentant suprem al Națiunii este implicat într-o formă sau alta în acest domeniu. Actele emise de Guvern în realizarea politicii interne însumează suveranitate națională. 68

Ar fi o eroare, însă, să ne limităm doar la competențele Guvernului de a întocmi proiecte de lege și de a adopta hotărâri, pentru a-i configura rolul constituțional de realizare a 69

politicii interne și externe a țării. Sunt și alte numeroase acte și acțiuni întreprinse de Guvern în realizarea acestui rol. Ne referim, de pildă, la sesizarea de către Guvern a Curții Constituționale cu privire la neconstituționalitatea unor legi adoptate de Parlament, la adoptarea, în situații extraordinare, a unor ordonanțe de urgență, negocierea unor tratate sau acorduri internaționale, la cooperarea cu organisme internaționale pentru apărarea sau satisfacerea unor interese ale statului român etc. Iată deci că sfera actelor și faptelor pe care le înfăptuiește Guvernul în temeiul art. 102 alin. (1) din Constituție și pentru care este responsabil este complexă și variată.

70 Față de cele arătate, rezultă calitatea Guvernului de organism de vârf al puterii executive cu o competență generală și de organism politic, nu numai din punct de vedere al procedurilor de învestire a sa, ci și din punct de vedere al activității sale.

71 Rolul constituțional al Guvernului, așa cum acesta este prefigurat în art. 102 alin. (1) din Constituție, apare cu o limpezime și o claritate de definiție. Adunarea Constituantă a găsit formularea optimă, cu grad mare de generalitate pentru rolul Guvernului ca organ de vârf al puterii executive și ca organ politic dintr-o dublă perspectivă: prin legitimitatea politică conferită de Parlament și formalizată suplimentar de președintele republicii prin actul de numire și prin obiectivele propuse în programul de guvernare pentru a căror realizare răspunde politic în fața Parlamentului.

72 Lectura atentă a art. 102 alin. (1) din Constituție arată că Guvernul are un dublu rol constituțional, sau că acesta constă în două mari direcții de activitate. Nu există nicio diferență între cele două formulări. Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice. Cele două mari categorii de activitate realizate de Guvern dau conținut puterii executive deținute de acesta, dar au naturi și forme de realizare diferite. În literatura de specialitate s-a spus că primul alineat al art. 102 din Constituție consfințește rolul Guvernului de factor politic în realizarea politicii interne și externe a țării, pe baza programului său de guvernare acceptat de Parlament și de autoritate publică centrală a puterii executive, cu competență materială generală, care exercită conducerea generală a administrației publice[1]. Cele două ipostaze în care apare Guvernul, potrivit opiniei citate, nu pot fi de natură să modifice poziția acestuia ca organism al puterii executive. Guvernul rămâne în orice ipostază a sa o autoritate publică aparținând puterii executive[2].

73 Deși în doctrina occidentală sunt făcute încercări de delimitare a puterii executive de administrație, considerăm că cel puțin în stadiul actual al reglementărilor constituționale și al raporturilor instituționale între autoritățile executive și Parlament, nu se poate susține un astfel de demers, chiar dacă Adunarea Constituantă reglementează într-un capitol distinct (Capitolul V din Titlul III) al Constituției, „Administrația publică". Administrația publică este o componentă specială a puterii executive.

74 În exercitarea conducerii generale a administrației publice, Guvernul se manifestă din plin ca organ administrativ, având un rol ierarhic asupra tuturor celorlalte autorități care i se subordonează, începând cu ministerele și terminând cu prefecții pe care îi și numește și revocă din funcție[3].

---

[1] *M. Preda*, Autoritățile administrației publice. Sistemul constituțional român, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 61.

[2] A se vedea, în acest sens, și *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 309.

[3] În același sens, *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, p. 363.

În calitatea sa de responsabil pentru exercitarea conducerii generale a administrației publice, Guvernul numește/revocă, aprobă/anulează, modifică actele organismelor subordonate, dă ordine, instrucțiuni, stabilește metodologii de lucru etc. 75

Raporturile Guvernului cu autoritățile administrative autonome (fie cele prevăzute expres de Constituție, fie cele care se înființează prin lege organică) sunt raporturi de colaborare. Guvernul exercită un control de tutelă asupra consiliilor locale și județene, precum și asupra primarilor. Potrivit art. 116 alin. (1) din Constituție, Guvernul își poate înființa și organiza în subordinea sa organe administrative de specialitate. Astfel de organisme se pot organiza și ca autorități administrative autonome. 76

Ca și termenul de politică internă, cel de administrație publică este prefigurat cu maximă generalitate în Constituție. Tocmai de aceea, înțelegerea corectă a acestui termen prin raportare la rolul Guvernului în conducerea generală a administrației publice, impune o serie de precizări terminologice. 77

Într-o definiție de dicționar, termenul de administrație publică capătă trei conotații diferite, dar legate tematic între ele. Astfel, într-un prim sens, prin administrație publică se înțelege funcția executivă într-un sistem de organisme (*government*). Într-un alt sens, administrația publică ar consta în organizarea și conducerea poporului și a altor resurse pentru atingerea obiectivelor guvernării. În fine, într-un al treilea sens, administrația publică ar însemna arta și știința conducerii, aplicate la sectorul public[1]. În aceeași definiție se precizează că administrația publică este un termen mai cuprinzător decât cel de conducere publică, deoarece nu se limitează doar la conducere, ci încorporează întreg cadru politic, social, cultural și legal care influențează conducerea instituțiilor publice[2]. Termenul de administrație publică este asociat și noțiunii de proces guvernare (*governance*)[3]. Prin esența sa, termenul general de administrație este considerat în mod constant legat de puterea executivă și plasat în raport cu acesta într-o situație de strictă subordonare[4]. 78

Administrația publică este, totodată, legată de termenul de serviciu public. Prin includerea sa în Legea fundamentală, noțiunea de administrație publică a căpătat un statut constituțional. Tocmai de aceea se impune circumscrierea cu exactitate a termenului de administrație publică, în sensul art. 102 alin. (1) din Constituție. Raliindu-ne unei opinii exprimate în doctrina de specialitate, potrivit căreia, într-o exprimare generală, prin administrație publică se înțelege ansamblul de organe care înfăptuiesc, conduc și execută treburile publice[5], vom raporta această noțiune, exclusiv, din punctul de vedere al art. 102 alin. (1) din Constituție, la acel ansamblu de autorități publice centrale și locale care potrivit Constituției intră în sfera de putere executivă a Guvernului. 79

Se cuvine menționat cel puțin încă un aspect, și anume că sintagma „conducerea generală a administrației publice" este de ordin constituțional. Ca atare, nu poate fi încălcat dreptul constituțional al Guvernului de a exercita acest drept sub controlul Parlamentului 80

---

[1] *J.M. Shafritz*, The Dorsey Dictionary of American Government and Politics, The Dorsey Press, Chicago, 1988, p. 451.

[2] Ibidem.

[3] Idem, p. 249.

[4] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 9.

[5] *C. Manda, C. Manda*, Administrația publică locală din România, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 14.

și în limitele prevăzute în Constituție. Este sarcina forului legislativ de a crea, din inițiativa Guvernului sau din cea a parlamentarilor, cadrul legal de realizare a acestui drept. La rândul său, Guvernul și ministerele au obligația de a emite acte juridice de aplicabilitate generală impuse de conducerea serviciilor publice subordonate.

81 Dacă în realizarea politicii interne și externe a țării, Guvernul are de îndeplinit îndeosebi sarcini având un pronunțat caracter politic, în conducerea generală a administrației publice, Guvernul se situează în raporturi directe, strânse și imediate cu cetățeanul. Această poziționare a Guvernului îi pune în evidență calitatea sa de administrator al treburilor publice, de gestionar al resurselor financiare, materiale și umane ale țării.

82 Așa cum s-a subliniat în doctrina dreptului administrativ, în accepțiune formal-organică, noțiunea de administrație publică evocă următoarele autorități publice: Președintele României, Guvernul, ministerele și alte organe subordonate direct Guvernului, organe centrale de specialitate autonome, instituții subordonate ministerelor, prefectul, organe locale de specialitate subordonate ministerelor și conduse de prefect, consiliile locale și cele județene, precum și instituții subordonate acestora[1]. Evident, nu în acest sens ar trebui interpretată noțiunea de administrație publică, dacă o raportăm la art. 102 alin. (1) din Constituție, deoarece Guvernul nu își subordonează ierarhic instituția Președintelui României. Dacă am face abstracție de cuprinderea acestei instituții în noțiunea de administrație publică, am putea utiliza această noțiune în incidența textului constituțional citat.

83 Pentru a aduce cât mai mult noțiunea de administrație publică sub incidența art. 102 alin. (1) din Constituție, trebuie să facem nu numai abstracție de locul Președintelui României în acest angrenaj structural, ci și să raportăm noțiunea respectivă la Capitolul V din Titlul III al Constituției consacrat, relevant, „Administrației publice". Și aici trebuie să facem abstracție de Consiliul Suprem de Apărare a Țării, organism prezidat de Președintele României și care astfel nu intră în sfera de subordonare a Guvernului.

84 Termenul de „conducere generală a administrației publice" urmează a fi raportat la controlul ierarhic superior deținut de Guvern și exercitat asupra autorităților aflate în subordinea sa. Prin definiție, competența de exercitare a conducerii generale a administrației publice revine Guvernului, pentru că, așa cum s-a observat corect în doctrina de specialitate, România fiind un stat unitar, trebuie să aibă un unic centru de comandă, de organism din care se transmit deciziile de putere și, în acest cadru, trebuie să existe un Guvern unic, cu o competență exclusivă și pe deplin acoperitoare a structurilor administrative subordonate, extinsă la întreg teritoriul național.

85 Nu poate fi însă vorba de o conducere hipercentralizată. Dimpotrivă, unul dintre principiile statornicite de Adunarea Constituantă privește descentralizarea, pe care o regăsim nu numai la nivelul administrației publice locale. Încheiem cu o concluzie la care ne raliem întrutotul, și anume că rațiunea fundamentală a Guvernului constă în asigurarea realizării liniilor politicii interne și externe ale țării, încorporate în programul de guvernare acceptat de Parlament, ceea ce în planul juridicului, înseamnă inițierea de proiecte legislative, adoptarea de hotărâri pentru aplicarea acestora, asigurarea ca toate autoritățile administrației publice să acționeze cu operativitate și profesionalism pentru respectarea Constituției și a legilor. Deci, Guvernul trebuie să conducă, adevărat într-o formă generală,

[1] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, p. 71.

întreaga administrație publică, inclusiv cea locală, pentru a-și putea realiza obiectivele politice ale guvernării țării[1].

Putem conchide că Adunarea Constituantă a încredințat Guvernului un rol politic ca organ de vârf al puterii executive, alături de Președintele României și un rol administrativ. Rolul politic este construit pe două paliere, și anume: 86

a) Guvernul stabilește liniile directoare și obiectivele generale ale politicii interne și externe a țării, concretizate și realizabile prin programul de guvernare și, eventual, prin programe determinate, sectoriale pentru care își angajează răspunderea în fața Parlamentului;

b) asigură realizarea politicii interne și externe a țării. Rolul administrativ constă în exercitarea conducerii generale a administrației publice.

În afara rolului constituțional, Guvernul deține prin voința legislativă a Parlamentului, exprimată în art. 1 alin. (2) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, un rol legal care constă în asigurarea funcționării echilibrate și a dezvoltării sistemului național economic și social, precum și în racordarea acestuia la sistemul economic mondial în condițiile promovării intereselor naționale. 87

§5. Conceptul de program de guvernare

În mai multe texte, Constituția se referă la programul de guvernare, dar și la un program asupra conținutului căruia Guvernul poate decide să-și angajeze răspunderea în fața Parlamentului. Programul de guvernare la care face trimitere art. 102 alin. (1) din Constituție și care formează baza elaborării și înfăptuirii politicii interne și externe a țării pentru mandatul viitorului Guvern, este documentul pregătit de candidatul la funcția de prim-ministru numit de Președintele României în perspectiva solicitării votului de încredere. Programul de guvernare va cuprinde orientări generale ale activității viitorului Guvern pentru un mandat de patru ani. Potrivit art. 1 alin. (5) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, pentru realizarea programului de guvernare, Guvernul exercită următoarele funcții: 88

„a) funcția de strategie, prin care se asigură elaborarea strategiei de punere în aplicare a Programului de guvernare;

b) funcția de reglementare, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice;

c) funcția de administrare a proprietății statului, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului, precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil;

d) funcția de reprezentare, prin care se asigură, în numele statului român, reprezentarea pe plan intern și extern;

e) funcția de autoritate de stat, prin care se asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale, precum și în domeniile economic și social și al funcționării instituțiilor și organismelor care își desfășoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului".

Evident, conținutul programului de guvernare va reflecta programul și ideologia partidului sau a partidelor parlamentare care au contribuit la elaborarea acestuia și care 89

[1] Idem, p. 363.

se angajează să sprijine prin puterea lor de vot echipa Guvernului care va fi învestit. Fără doar și poate, programul de guvernare va ține seama sau va porni de la resursele existente și va prefigura căile și metodele de înfăptuire a obiectivelor propuse de noul Guvern. Pus în fața solicitării încrederii, Parlamentul va dezbate programul prezentat de candidatul pentru funcția de prim-ministru și îl va accepta sau respinge. Ideea sau termenul de acceptare folosit în art. 102 alin. (1) din Constituție semnifică faptul că Parlamentul nu aprobă programul, ci doar îl acceptă. Altfel spus, Parlamentul își exprimă încrederea în noul Guvern, dar își rezervă dreptul de a-l sancționa pentru neîndeplinirea programului sau pentru mijloacele la care va recurge pentru aceasta. Dacă Constituția ar fi folosit termenul de aprobare în locul celui de acceptare, ar fi însemnat că și-l însușește. Dacă ar fi fost așa, Parlamentul nu ar mai fi avut niciun motiv pentru a controla Guvernul.

90 Între programul de guvernare dezbătut de Parlament în vederea acordării votului de învestitură și lista membrilor Guvernului propuși de candidatul pentru funcția de prim-ministru, nu este nicio legătură. Sunt două documente separate. Dacă teoretic programul se păstrează identic pe parcursul mandatului, membrii Guvernului pot fi schimbați (remaniați) de Președintele României la propunerea prim-ministrului.

91 Pe parcursul celor patru ani de mandat, Guvernul este liber să-și modifice programul de guvernare, cum are și latitudinea de a-și angaja răspunderea în fața Parlamentului pentru un program, evident, cu obiective determinate.

92 Considerăm că Parlamentul este dator să cunoască, măcar în linii generale ori sectorial, modul în care programul de guvernare se derulează, pentru a evalua eficiența Guvernului și a fiecărui minister în parte. De aceea, credem că cel puțin în ultima sesiune parlamentară a fiecărei legislaturi, Guvernul ar trebui să prezinte în fața Camerelor legislative reunite un bilanț privind îndeplinirea programului de guvernare (pe obiective concrete), așa cum acesta a fost acceptat la începutul legislaturii. Considerăm că această procedură ar fi de natură să dea substanță responsabilității politice a Guvernului.

§6. Raporturile Guvernului cu organismele sociale interesate și cu societatea civilă

93 Dacă Guvernul este inițiator de politică internă și externă, atunci acesta are vocația de a intra în raporturi instituționale și funcționale cu orice autoritate publică centrală și locală, indiferent în ce domenii ale vieții sociale s-ar situa aceste raporturi. Nu există în statul modern o autoritate publică care și-ar putea îndeplini funcțiile constituționale sau, după caz, legale fără a intra în raporturi cu alte autorități publice. Așadar, cooperarea între autorități publice este de la sine înțeleasă și apare ca o reflecție funcțională a echilibrului și colaborării celor trei puteri în stat. Constituția este obligată să reglementeze aceste raporturi, fixând, astfel, sfera de competență ce revine anumitor autorități, pentru a se cunoaște liniile de demarcație funcțională între ele și limita până la care acestea pot să desfășoare acțiuni specifice, fără să se subroge în drepturile de competență ce revin altora.

94 Acesta este motivul pentru care, de pildă, în Titlul III din Constituție este prevăzut special un capitol consacrat raporturilor între Parlament și Guvern.

95 În ceea ce privește, însă, cooperarea existentă între Guvern și organisme sociale interesate, statuată în art. 102 alin. (2) din Constituție, aceasta ridică câteva probleme de ordin constituțional care merită comentate. Prima dintre ele vizează chiar natura acestor

raporturi. Înainte, însă, de a analiza natura colaborării ca atare între Guvern și organismele sociale respective, se impune precizarea că o astfel de colaborare se desfășoară cu respectarea limitelor de competență atribuite de Constituție și Parlament Guvernului și a sferei de atribuții ale organismelor ca atare.

Prin natura ei, această colaborare merită a fi de natură constituțională? Cu alte cuvinte, 96
dispozițiile cuprinse în art. 102 alin. (2) din Constituție au un rol determinant în procesul de guvernare?

În ceea ce ne privește, fără a nega importanța și utilitatea raporturilor de colaborare 97
între Guvern și organismele sociale interesate, considerăm că nu se impunea reglementarea constituțională a raporturilor respective, fiind suficientă o simplă mențiune despre această legătură în legea organică privind organizarea Guvernului. Ca organ central al puterii executive și titular unic al dreptului constituțional de a exercita conducerea generală a administrației publice, Guvernul ar fi colaborat oricum cu organismele la care face trimitere art. 102 alin. (2) din Constituție, fără a mai fi necesară o dispoziție constituțională în acest scop. Vom observa, însă, că textul elaborat și votat de Adunarea Constituantă induce ideea unei obligații constituționale a Guvernului de a colabora cu organismele respective „în îndeplinirea atribuțiilor sale", așa cum statuează prima teză din art. 102 alin. (2) din Constituție. Ce se întâmplă, însă, de pildă, dacă Guvernul emite o ordonanță de urgență sau își angajează răspunderea în fața Parlamentului asupra unui proiect de lege într-un domeniu în care sunt incidente interese susținute sau promovate de anumite organisme sociale fără, însă, a le consulta? Dacă înțelegem prima teză a art. 102 alin. (2) din Constituție ca o obligație constituțională a Guvernului – și am greși dacă nu am califica astfel această obligație pe care, în speța evocată, Guvernul nu a respectat-o –, vom ajunge la concluzia că împotriva ordonanței de urgență sau a proiectului de lege, considerat acceptat în condițiile art. 114 alin. (3) din Constituție, se poate ridica o obiecție de neconstituționalitate extrinsecă.

Din lectura art. 102 alin. (2) din Constituție rezultă că inițiativa colaborării o are 98
întotdeauna Guvernul. Potrivit textului constituțional, organizațiile sociale interesate sunt situate într-o poziție de așteptare, care le erodează eficiența și activismul social și, eventual, profesional, pentru care ar trebui să militeze.

O altă problemă de ordin constituțional pe care o ridică art. 102 alin. (2) din Constituție, 99
este ideea de reprezentativitate, care, de fapt, are scopul de a conferi oricărei entități care se afirmă în spațiul public, legitimitate. Se observă limpede că textul constituțional nu conține niciun termen de calificare a organismelor sociale pentru colaborarea cu Guvernul. Este suficient ca un organism social să se considere interesat de a colabora cu Guvernul, pentru a fi inclus pe o listă de așteptare? Textul constituțional are totuși forța de blocare a unei astfel de interpretări, deoarece Adunarea Constituantă a fost prevăzătoare și a statuat că scopul cooperării îl constituie îndeplinirea de către Guvern a atribuțiilor sale. Prin urmare, s-ar socoti calificate pentru o cooperare cu Guvernul, doar acele organisme sociale care ar putea oferi acestuia informații, sprijin, expertiză în analiza unor fenomene și procese sociale, inclusiv propuneri cu caracter legislativ sau chiar amendamente pentru diferite proiecte de acte normative.

Art. 102 alin. (2) din Constituție utilizează termenul de organism social, care este lipsit 100
de valențe juridice relevante, pentru a putea fi identificat cu ușurință. Prin ce se deosebește noțiunea de organism social de cea de organizație socială? Sunt sinonimi cei doi

termeni? Dacă definim pur și simplu organizația ca un grup de oameni care își organizează și coordonează activitatea în vederea realizării unor finalități relativ clar formulate ca obiective[1], vom observa că „organismul social" la care se referă Constituția în art. 102 alin. (2) este o organizație în sens sociologic. Din acest punct de vedere, sociologii consideră că întreprinderile economice, partidele politice, școlile, instituțiile de cercetare, armata, spitalele sunt exemple de organizații[2]. Adăugăm că, prin extensie terminologică, parlamentele, instanțele judecătorești, curțile de conturi, tribunalele constituționale ș.a.m.d. sunt organizații.

101 Fără a mai dezvolta acest subiect, pentru a nu intra într-o tematică sociologică, vom spune că în înțelesul art. 102 alin. (2) din Constituție ar trebui incluse acele organisme sociale înființate și organizate legal, a căror activitate corespunde valorilor naționale, politice, economice și social-umane consacrate în Constituție și care este recunoscută ori acceptabilă pentru stat, ca reprezentând interese ale unor grupuri socio-profesionale largi. Este de dorit ca aceste organisme care promovează și susțin logistic astfel de interese sociale, să fie reprezentative la nivel național și să aibă suficientă notorietate.

102 Constituția se referă expres la câteva dintre organismele sociale care prezintă interes pentru Guvern în aplicarea art. 102 alin. (2) al Legii fundamentale. Este vorba de art. 9 din Constituție care precizează că „sindicatele, patronatele și asociațiile profesionale se constituie și își desfășoară activitatea potrivit statutelor lor, în condițiile legii. Ele contribuie la apărarea drepturilor și la promovarea intereselor profesionale, economice și sociale ale membrilor lor". De asemenea, art. 40 alin. (1) din Constituție garantează asocierea liberă nu numai în partide, sindicate și patronate și în alte forme de asociere, modalități prin care se pot înființa organisme sociale în înțelesul art. 102 alin. (2) din Constituție. Nu pot avea această calitate partidele politice pentru că acestea urmăresc în exclusivitate scopuri politice, realizabile, este adevărat, și prin instrumente și metode sociale, precum și cultele religioase, pentru că statul român are caracter laic, fiind separat de orice organizație ecleziastică.

103 Mai trebuie spus că este esențialmente necesar ca toate aceste organisme sociale să fie înființate și să funcționeze ca persoane juridice de drept privat, chiar dacă unele dintre ele pot fi declarate potrivit legii de utilitate publică[3].

104 Formele concrete de cooperare a Guvernului cu organisme sociale interesate sunt tot atât de variate pe cât sunt organismele respective, deoarece vor reflecta particularitățile intereselor specifice ale acestora și caracterul special, chiar tehnic profesional al domeniilor de cooperare și, evident, rolul și funcțiile constituționale și legale ale Guvernului. Cum o

---

[1] *C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), Dicționar de sociologie, Ed. Babel, București, 1993, p. 413.

[2] Ibidem.

[3] Într-un comentariu al Constituției se arată că buna funcționare a serviciilor de interes național dirijate de membrii Guvernului nu este de conceput decât prin cooptarea la actul de guvernare și de administrare a țării a organismelor civile interesate, în primul rând a organizațiilor sindicale, apoi a organizațiilor patronale, a diferitelor organizații profesionale, a fundațiilor și asociațiilor organizate ca persoane de drept privat fără scop patrimonial, a diferitelor grupuri de presiune, inclusiv a mijloacelor de informare în masă în general (*M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 160).

prerogativă constituțională a Guvernului constă în inițierea proiectelor de lege, se înțelege că acesta va coopera cu anumite organisme sociale de profil pentru a-și fundamenta temeinic proiectele, luând în considerare interesul social promovat de organismele respective [art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. republicată]. Tot astfel, Guvernul poate consulta anumite organisme sociale pentru evaluarea preliminară a impactului pe care l-ar avea noi reglementări normative (art. 7 din Legea nr. 24/2000, republicată)[1].

§7. Componența Guvernului. Delimitări terminologice

Constituția prevede în art. 102 alin. (3) că Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică. Adunarea Constituantă a votat un enunț lapidar, oricând putând fi nuanțat în funcție de complexitatea programului de guvernare propus de candidatul pentru funcția de prim-ministru și acceptat de Parlament. A fost o opțiune rezonabilă a legislatorilor constituanți care nu au dorit să lege viitoarele structuri ale guvernelor și, implicit, componența lor, de voința unei Constituante care nu avea o experiență constituțională și democratică consolidată și nici posibilitatea de previzionare clară a modului în care va evolua societatea românească din punct de vedere economic și social. În această opțiune includem și omisiunea Adunării Constituante de a defini rangul miniștrilor și raporturile între aceștia. Textul menționează modul de alcătuire a Guvernului, și anume prim-ministru, miniștri și alți membri, ce urmau să fie stabiliți prin lege organică, dacă și când se dorea. Cu privire la aceștia din urmă, textul constituțional nu oferă niciun indiciu în ceea ce privește rangul ministerial, raporturile cu prim-ministrul și cu ceilalți membri ai Cabinetului, și nici dacă vor conduce anumite departamente. 105

Adunarea Constituantă nu venea în 1991 pe un teren gol nici în ceea ce privește structura pe ministere a Guvernului aflat în funcție în momentul aprobării Constituției, nici denumirea funcțiilor ministeriale și rangul acestora. 106

Trebuie să amintim, în acest context, că la 22 decembrie 1989, Guvernul, ca instituție nu a fost dizolvat, așa cum s-a întâmplat cu celelalte autorități publice, dar nici nu putea să-și desfășoare în continuare activitatea potrivit reglementărilor anterioare. În aceste condiții, Decretul-lege nr. 10 din 31 decembrie 1989 a prevăzut că viitoarea componență a Guvernului se va aproba de Consiliul Frontului Salvării Naționale la propunerea prim-ministrului și că acesta va fi numit de același Consiliu. După cum se poate observa, structura pe ministere a Guvernului și compunerea acestuia, inclusiv rangurile funcțiilor rămâneau la latitudinea primului-ministru și a Consiliului Salvării Naționale. 107

Următoarea reglementare în materie a fost adoptată prin Legea nr. 37 din 7 decembrie 1990 pentru organizarea și funcționarea Guvernului României. Potrivit noii legi, Guvernul era compus din prim-ministru, miniștri de stat, miniștri și secretari de stat [art. 2 alin. (1)]. Prim-ministrul era numit de Președintele României, iar componența Guvernului se aproba la propunerea primului-ministru prin hotărârea celor două Camere legislative reunite. 108

[1] A se vedea, pentru detalii, art. 7 din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, aprobat prin H.G. nr. 561 din 10 mai 2009 (M.Of. nr. 319 din 14 mai 2009), și Legea nr. 52 din 21 ianuarie 2003 (M.Of. nr. 70 din 3 februarie 2003).

Art. 6 alin. (3) din lege prevedea și secretarii de stat, care nu făceau, însă, parte din Guvern. În fine, Guvernul își putea înființa un birou executiv în compunerea căruia intrau, în afara primului-ministru, miniștrii de stat și miniștrii finanțelor, de interne, justiție și cel al apărării naționale. Biroul executiv era o structură funcțională cu rol de rezolvare operativă a problemelor curente și urmărire a aducerii la îndeplinire a măsurilor luate de Guvern.

109 În momentul adoptării Constituției, Legea nr. 37/1990 era în vigoare, iar aceasta stabilise anterior patru categorii de membri ai Guvernului, iar Constituția se referea doar la primul-ministru, miniștri și lăsa libertate Parlamentului să stabilească prin lege organică și alte categorii.

110 Legea în vigoare – Legea nr. 90 din 26 martie 2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor – stabilește următoarea componență a Guvernului: prim-ministru și miniștri. Aceasta este compunerea obligatorie a oricărui Guvern și corespunde primei teze a art. 102 alin. (3) din Constituție. Legea nr. 90/2001 prevede, totodată, că din Guvern pot face: un viceprim-ministru, miniștri de stat, precum și miniștri-delegați, cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, dar pentru ca aceștia să aibă calitatea de membri ai Guvernului trebuie să fie prevăzuți în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere.

111 Două observații se impun: 1. candidatul pentru funcția de prim-ministru are latitudinea să includă pe lista membrilor Guvernului pe care o transmite Parlamentului cu solicitarea votului de încredere, oricare dintre funcțiile precizate mai sus și numărul acestora, cu excepția funcției de viceprim-ministru; 2. completarea listei membrilor Guvernului cu alte funcții ministeriale nu este posibilă pe parcursul mandatului, deoarece potrivit Legii nr. 90/2001, acest lucru este posibil cu prilejul solicitării votului de încredere. Singura posibilitate de schimbare a structurii Guvernului implică inițiativa primului-ministru de a cere această schimbare Parlamentului. Această procedură implică un vot al Parlamentului asupra noii liste a membrilor Guvernului.

112 În cadrul aparatului de lucru al Guvernului pot fi numiți de către primul-ministru secretari de stat și consilieri de stat, dar aceștia nu au nicio calitate în Guvern, ci îndeplinesc funcțiile încredințate în aparatul de lucru al acestuia. Art. 36 din Legea nr. 90/2001 prevede că ministerele (denumirea și numărul acestora) și miniștrii se aprobă de către Parlament prin acordarea votului de încredere asupra programului de guvernare și a întregii liste a Guvernului la învestitură.

113 Legea nr. 90/2001 prevede în art. 37 alin. (2) că Primul ministrul poate solicita Parlamentului ca unii dintre miniștri să aibă și calitatea de ministru de stat pentru coordonarea activității unor ministere. Ministerele care se află în coordonarea fiecărui ministru de stat se stabilesc de primul-ministru. Legea nr. 90/2001 conferă miniștrilor de stat o poziție preponderentă în cadrul Guvernului, deoarece aceștia coordonează, sub conducerea nemijlocită a primului-ministru, realizarea programului de guvernare acceptat de Parlament într-un domeniu de activitate, scop în care conlucrează cu miniștrii care răspund de îndeplinirea acestui program în cadrul ministerelor pe care le conduc.

114 Din coroborarea prevederilor art. 102 alin. (3) din Constituție cu cele ale art. 37 alin. (2) și art. 53 alin. (4) din Legea nr. 90/2001, rezultă că de la principiul egalității de funcții ministeriale statuat în Constituție poate să apară în practică o derogare, în situația în care într-un guvern oarecare a fost înființată potrivit legii, funcția de ministru de stat. Constituția permite o atare derogare, deoarece în teza finală a art. 102 alin. (3) a permis

Parlamentului să aprobe un regim juridic special pentru alți membrii ai Guvernului, pe care Constituția nu i-a nominalizat, urmând ca aceștia să fie prevăzuți ca atare printr-o lege organică.

Atât în literatura de specialitate – inclusiv în cea care a avut ca obiect comentariul textelor constituționale –, cât și în practica jurisdicțională a Curții Constituționale, a existat o dezbatere specială în legătură cu termenul de „ministru de stat" ca membru al Guvernului, în condițiile în care art. 102 alin. (3) din Constituție se referea doar la miniștri, dar și la posibilitatea ca prin lege organică să se stabilească și funcții ministeriale de alt rang. Cu acest prilej, Curtea Constituțională a considerat corect că utilizarea de către legiuitorul ordinar a categoriilor de „miniștri de stat" sau de „miniștri-delegați cu însărcinări pe lângă primul-ministru", are menirea să distingă caracterul însărcinărilor miniștrilor, și anume, dacă dețin sau nu portofolii ministeriale[1]. Într-o altă decizie, Curtea a considerat, însă, eronat, că noțiunea de „miniștri", ca de altfel și cea de „membri ai Guvernului", folosite în art. 102 alin. (3) din Constituție sunt utilizate în mod generic și permit, așadar, includerea în sfera lor și a funcției de „ministru de stat", „ministru-delegat cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru", „ministru fără portofoliu"[2] etc. 115

Eroarea Curții constă în faptul că prin definiție termenul de ministru utilizat în art. 102 alin. (3) din Constituție nu poate fi generic, de vreme ce chiar textul constituțional respectiv precizează că alți membrii, adică miniștri-delegați, miniștri de stat pot fi stabiliți prin lege organică. Există o diferență esențială între categoria de ministru, care este de ordine și voință constituantă și categoria de ministru de stat sau ministru-delegat, care provine din voința legislativă ordinară. Aceasta nu împiedică ca ministrul de stat să coordoneze mai multe ministere, dar ministrul în cauză nu conduce un minister ca atare. Aceeași situație o găsim în privința viceprim-ministrului, funcție care nu a fost utilizată de Constituție, ci doar în legea organică a Guvernului. 116

Curtea Constituțională a mai reținut că legiuitorul constituant a reglementat modul de alcătuire a Guvernului într-o manieră suplă, care permite acestei autorități publice ca, în scopul realizării programului său de guvernare aprobat prin acordarea votului de încredere de către Parlament [art. 102 alin. (1) din Constituție], să propună o structură în raport cu obiectivele pe care trebuie să le realizeze. Este evident că legiuitorul constituant nu a reglementat într-o manieră rigidă modul de alcătuire a Guvernului prin nominalizarea tuturor ministerelor. Utilizarea de către legiuitorul ordinar a categoriilor de „miniștri de stat" sau de „miniștri-delegați cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru" are menirea să distingă caracterul însărcinărilor miniștrilor, și anume dacă dețin sau nu portofolii ministeriale, specificul atribuțiilor lor în organizarea Guvernului potrivit diviziunii și specializării activității ministerelor. Așa fiind, se impune concluzia că noțiunea de „miniștri", ca de altfel și cea de „membri ai Guvernului" sunt utilizate în sens generic și permit, așadar, includerea în sfera lor și a funcției de „ministru de stat", „ministru-delegat cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru", „ministru fără portofoliu"[3] etc. 117

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 88 din 3 martie 2004 (M.Of. nr. 226 din 15 martie 2004).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 89 din 3 martie 2004 (M.Of. nr. 226 din 15 martie 2004).

[3] Ibidem. A se vedea și *T. Toader*, Constituția României reflectată în jurisprudența Curții Constituționale, Ed. Hamangiu, București, 2011, p. 224-225.

Art. 103. Învestitura

(1) Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament.

(2) Candidatul pentru funcția de prim-ministru va cere, în termen de 10 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului și a întregii liste a Guvernului.

(3) Programul și lista Guvernului se dezbat de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună. Parlamentul acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților și senatorilor.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 199-205; *D. Apostol Tofan*, Comentariul art. 103 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 954-965; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 227-230; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 162-169; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 181-182; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 770-771; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 60-84; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 378-384; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 304-306.

Studii de specialitate: *D. Apostol Tofan*, Remanierea guvernamentală între neconstituționalitate și nelegalitate. Trecerea de la un nou Guvern așa-zis „interimar" la un Guvern demisionar, în Curierul Judiciar nr. 11/2010; *D. Apostol Tofan*, Critici și soluții cu privire la reglementarea Guvernului în perspectiva revizuirii Legii fundamentale, în Revista de Drept Public nr. 1/2013; *B. Dima*, Raporturile dintre șeful statului și prim-ministru în România. O abordare comparativă, în Revista de Drept Public nr. 3/2006; *D.C. Dănișor, S. Drăghici*, Demiterea miniștrilor prin moțiune simplă. Controlul constituționalității regulamentelor Parlamentului. Conflict de natură constituțională între autoritățile publice. Sesizarea Curții Constituționale. Decizii interpretative. Efectele deciziei Curții Constituționale, în Revista de Drept Public nr. 2/2007; *Ș. Deaconu*, Necesitatea unei schimbări constituționale și riscurile propunerii actuale de revizuire a Constituției, în Dreptul nr. 8/2014; *I. Nicola*, Guvernarea prin adoptarea excesivă a ordonanțelor, în Revista de Drept Public nr. 4/2009; *C.-L. Popescu*, Formula religioasă a jurământului și laicitatea Republicii, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 19/2001.

Corelații legislative: Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001).

Comentariu

Sumar

§1. Caracteristicile regimului politic instituit de Adunarea Constituantă în 1991 și acomodarea partidelor parlamentare și a liderilor politici cu acesta 1063
§2. Formarea Guvernului – expresie a voinței populare exprimată prin reprezentanții Națiunii 1066
§3. Rolul Președintelui României în procedura de desemnare a candidatului pentru funcția de prim-ministru 1068
§4. Înțelesul termenului de consultare utilizat în art. 103 alin. (1) din Constituție 1073
§5. Raporturile candidatului pentru funcția de prim-ministru cu Parlamentul 1075
§6. Acordarea votului de încredere de către Parlament 1077

§1. Caracteristicile regimului politic instituit de Adunarea Constituantă în 1991 și acomodarea partidelor parlamentare și a liderilor politici cu acesta

Două opțiuni a avut Adunarea Constituantă în 1991 cu privire la echilibrarea raporturilor 1
între puteri, îndeosebi între Parlament, ca depozitar suveran al puterii legislative și cele două autorități de vârf ale puterii executive: Președintele României și Guvern. Fiecare opțiune cu avantajele, neajunsurile și riscurile ei. Adunarea Constituantă ar fi putut să instituie republica parlamentară, ca specie eminamente și formal democratică a regimului parlamentar, consacrat și prin Constituția din 1866 și cea din 1923, dar nealterat esențial de regimurile autoritare ulterioare sau să modifice tradiția parlamentară a regimului politic și să instituie un alt tip de regim.

Regimul prezidențial nici nu a intrat în calculele Adunării Constituante, deoarece 2
acesta, ca tip de separație și echilibrare a puterilor, nu a putut fi extins la niciun popor în forma sa clasică, izbutită exclusiv în Statele Unite ale Americii.

Pe de altă parte, ideea unui președinte de republică puternic, specific organizării 3
prezidențiale a puterii executive, cu o legitimitate populară rezultată din alegerea sa prin vot universal direct, intra în conflict cu valorile în numele cărora a ieșit victorioasă revolta cetățenilor împotriva regimului politic proclamat în Constituția din 1965. Teama de un președinte puternic și crearea unui echilibru al puterilor care să permită o colaborare strânsă între Parlament și Guvern, i-a făcut pe legiuitorii constituanți să găsească o altă soluție. Adunarea Constituantă nu a optat nici pentru regimul parlamentar, în care atât președintele republicii, cât și Guvernul urmau să fie expresia voinței suverane a poporului, reprezentată prin membrii Parlamentului. Aceasta, datorită reținerii că în forul legislativ nu se putea forma cu ușurință o majoritate clară care să-l aleagă pe președinte și, totodată, să acorde votul de încredere și să susțină Guvernul pe întreaga durată a legislaturii. Chiar membrii Adunării Constituante proveneau dintr-un număr mare de formațiuni politice. Dacă pentru alegerea președintelui de republică s-ar fi putut realiza prin compromisuri politice o majoritate suficientă, pentru susținerea guvernului, acest lucru ar fi fost mult mai dificil. Și teama că rolul partidului majoritar în alegerea președintelui de republică i-ar fi adus acestuia avantaje, prin legătura mai strânsă între partidul parlamentar în cauză și președintele astfel ales, a fost un factor al respingerii modelului regimului politic parlamentar.

În final, Adunarea Constituantă a ales regimul semiprezidențial. Opțiunea Constituantei 4
s-a întemeiat pe mai mulți factori. Dintre aceștia, a contat foarte mult faptul că au fost receptate multe modele de instituții și proceduri constituționale din Constituția Franței din 1958, care instaurase regimul semiprezidențial ca model de separație și colaborare între puteri. Un alt factor l-a constituit intenția legiuitorilor constituanți de a consacra un model democratic modern care să dea satisfacție voinței suverane a poporului, hotărârii generale de exprimare a suveranității naționale prin proceduri constituționale care își dovedisră pe deplin eficiența în alte state cu republici semiprezidențiale, dar și cerinței ca puterea executivă – organizată într-un model dualist – să fie foarte eficientă și să poată lua măsuri urgente pentru soluționarea unor probleme cu grad ridicat de dificultate socială, economică, ori politică. O putere executivă cu influență sporită în actul de guvernare putea fi asigurată de un regim semiprezidențial. Opțiunea pentru regimul semiprezidențial s-a datorat și unui avantaj cert al acestuia: permite autorităților publice, aparținând celor trei

puteri în stat, să-și păstreze o relativă autonomie, să beneficieze de o sferă proprie de atribuții și, totodată, să colaboreze strâns unele cu altele pentru a se controla reciproc cu respectarea principiului cooperării instituționale.

5 Nu intrăm în alte amănunte ale caracteristicilor regimului semiprezidențial, dar câteva comentarii privind raporturile între Parlament pe de-o parte și președinții de republică și Guvern, pe de altă parte, doar din perspectiva procedeelor constituționale de învestire a acestuia din urmă, sunt necesare. Regimul semi-prezidențial satisface cerința prevalenței voinței Parlamentului cât privește formarea Guvernului. Dacă forul legislativ are rolul principal în desemnarea Guvernului, acesta va răspunde politic în fața acestuia. Astfel, este realizată o altă cerință de bază a guvernării parlamentare democratice, și anume: Guvernul să fie expresia directă a voinței suverane a Parlamentului și să răspundă politic în fața acestuia.

6 Cât privește președintele unei republici semiprezidențiale, Adunarea Constituantă i-a asigurat acestuia o legitimitate populară și, prin aceasta, democratică. Legitimitatea extinsă a președintelui s-a repercutat, așa cum s-a remarcat și în alocuțiunea raportorului Comisiei de redactare a proiectului de Constituție, pentru susținerea tezelor cuprinse în capitolul III al Titlului III din Constituție, asupra competențelor ce revin președintelui de republică[1].

7 Într-adevăr, așa cum s-a spus în Constituantă, dacă se optează pentru republică semiprezidențială „nu se pot acorda atribuții de ordin secundar, neesențiale pentru funcția executivă"[2]. Dacă analizăm această remarcă – făcută în ședința Adunării Constituante din data de 16 aprilie 1991 – din perspectiva evoluției raporturilor politice între Parlament și Președintele României din 1992 până în prezent, dar și a numeroaselor excese de putere de tip legislativ ale guvernelor aflate în funcție, observăm cu ușurință că tocmai partea de putere conferită Executivului a fost și este în continuare factorul care dezechilibrează viața politică și societatea românească. Nu Executivul deține prea multă putere, ci Parlamentului nu i-au fost conferite pârghii puternice și eficiente de control asupra președintelui de republică când acesta își depășește atribuțiile, prerogativele de putere, sub acoperirea unui vot majoritar în Parlament și a unui Guvern depășit și copleșit de influența președintelui republicii, care își extinde puterea, dincolo de spiritul îngăduitor al Constituției.

8 Într-adevăr, oamenii politici, ca și cetățenii, de altfel, uită sau ignoră un adevăr despre care s-a vorbit în Adunarea Constituantă și pe care îl găsim înscris în toate tratatele de drept constituțional: nu atât tipul de republică asigură prin el însuși valoarea a unui regim politic, ci modul în care sunt înfăptuite normele constituționale și cum este asigurat controlul exercitării lor. Așadar, ceea ce trebuie să prevaleze în orice instituție democratică este existența unor sisteme de control constituțional suficient de eficace pentru a asigura exercițiul democratic corect al atribuțiilor încredințate[3].

9 S-a spus corect în Constituantă că atribuirea unor atribuții neesențiale președintelui de republică ar duce la minimalizarea exprimării voinței poporului care îl alege pe președinte prin vot direct. Așa este. Dar în această situație, poporului trebuie să i se garanteze

---

[1] A se vedea Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 489.

[2] Ibidem.

[3] Ibidem.

instrumente eficace pentru a sancționa excesul de putere al președintelui sau al Guvernului. Demiterea este un astfel de instrument, dar cu condiția ca poporului să i se asigure în mod real exprimarea unei astfel de voințe prin referendum și cei ce îl împiedică, să fie sancționați ferm de Parlament.

Printre puterile conferite de Constituantă Președintelui României, a fost și implicarea sa în procedura de desemnare a Guvernului, fără însă a afecta prerogativele Parlamentului în această procedură și nici răspunderea politică a Guvernului în fața Adunării reprezentanților națiunii. 10

Prevederile constituționale privind învestitura Guvernului au fost puse în aplicare începând cu legislatura 1992-1996. Dacă în ceea ce privește raporturile între președintele de republică și Parlament sub aspectul numirii candidatului pentru funcția de prim-ministru, aplicarea dispozițiilor constituționale în materie nu au ridicat probleme deosebite, raporturile între cele două autorități de vârf ale puterii executive au înregistrat și asperități funcționale, de natură subiectivă, dar și conflicte instituționale începând cu forțarea de către președintele Emil Constantinescu a demiterii Guvernului condus de premierul Radu Vasile. Conflictele instituționale între Parlament, Președintele României și Guvern, fiecare dintre cele trei autorități publice apărând în diferite ipostaze, au devenit extrem de frecvente pentru un regim democratic și un stat membru al Uniunii Europene. Nici puterea judecătorească nu a stat de-o parte în aceste conflicte instituționale, unele dintre ele fiind conflicte juridice de natură constituțională. 11

Regimul politic semiprezidențial a căpătat cu timpul aspecte de prezidențialism, în special în legislatura 2008-2012, continuate și după alegerile prezidențiale din 2014, ceea ce nu a întârziat ca acesta să fie criticat, ca și când, cadrul juridic în care regimul a funcționat cu derapaje voluntare, i-ar fi afectat valențele. Cert este că, referindu-ne doar la aspectele funcționării regimului semiprezidențial care interesează comentariul art. 103 alin. (1) din Constituție, în viața publică se exprimă tot mai multe propuneri pentru revenirea la un regim parlamentar. O republică parlamentară la începutul secolului al XXI-lea nu presupune, însă, micșorarea importanței atribuțiilor președintelui. Dimpotrivă, într-un astfel de regim, Președintele României și mai ales Guvernul trebuie să aibă atribuții de substanță pentru a găsi și aplica soluții rapide și eficiente la provocările interne și internaționale, dar sub controlul real și eficient al Parlamentului. În general, puterea autorităților publice trebuie întărită pentru satisfacerea Binelui Comun al cetățenilor, iar aceștia trebuie să beneficieze de pârghii sporite de control și de participare în forme noi, larg democratice la procesul de guvernare. Problema asupra căreia legiuitorii constituanți ar merita să reflecteze este reconfigurarea unor pârghii de echilibru între Președintele României și Parlament astfel încât forul legislativ să poată corecta eficient excesele de putere fie ale Președintelui Republicii, fie ale Guvernului. Pentru a nu părăsi tema eficienței regimului semiprezidențial în România considerăm că activitatea Curții Constituționale de a nu rezista presiunilor și influențelor exercitate uneori de către Președintele Republicii în disputele politice ale acestuia cu Parlamentul, precum și cu alte autorități publice, a contribuit la amplificarea componentei prezidențiale ale regimului politic. 12

În concluzie, partidele parlamentare, ca și liderii politici, nu s-au acomodat cu procedurile constituționale impuse de funcționarea democratică a regimului semiprezidențial. Parlamentul a rămas de obicei în coada cursei pentru putere. Camerele au funcționat mai mult ca mașină de vot a unor guverne agresive pe plan legislativ, decât ca instanțe de decizie 13

legislativă și control parlamentar. Grupurile parlamentare au întreținut și întrețin în continuare migrația deputaților și senatorilor de la un grup la altul, modificând majoritățile inițiale, rezultate din votul popular. S-a ajuns, astfel, și la o lipsă de acomodare a multor deputați și senatori cu valorile regimului parlamentar.

14 Această stare de lucruri creează confuzie în rândul cetățenilor, îi descurajează și îi alienează de putere. Excesele de putere publică nu sunt soluții de guvernare. Dimpotrivă, arogarea de atribuții și roluri constituționale, abuzul de atribuții împiedică asimilarea valorilor democratice de către noile generații de tineri care ating majoratul electoral. La rândul ei, tolerarea migrației parlamentare produce insatisfacții majore ale populației electorale care nu se mai regăsește în niciun spectru politic. În aceste condiții, exercițiul democratic al votului poate fi pervertit cu ușurință prin acte de corupție electorală (cumpărare de voturi) sau diluat datorită absenteismului electoratului la urne. Asemenea aspecte sunt expuse frecvent în analize politice și sociologice, dar din păcate, clasa politică le ignoră.

§2. Formarea Guvernului – expresie a voinței populare exprimată prin reprezentanții Națiunii

15 Este o regulă de aur a regimurilor parlamentare, potrivit căreia învestirea Guvernului să se bazeze „pe consimțământul oamenilor", după expresia lui John Locke. Într-adevăr, cei administrați trebuie să consimtă la formarea autorităților ce îi vor administra pentru o anumită perioadă. În regimurile prezidențiale, unde există o separație mai strictă între puteri, îndeosebi între Legislativ și Executiv, șeful statului, care este și șeful puterii executive, își formează singur Administrația, dar cu avizul Senatului[1]. În regimurile parlamentare și semiprezidențiale, rolul principal în formarea Guvernului revine Parlamentului, ca unic reprezentant al națiunii. În acest fel, un organ de vârf al puterii executive se formează pe baza consimțământului celor guvernați exprimat de membrii Parlamentului. Pe această cale, guvernele capătă reprezentativitate și au în plus garanția unui solid sprijin parlamentar.

16 Formarea unei instituții politice sau desemnarea este o procedură legală și solemnă în baza căreia o persoană sau un organism este învestit cu prerogativele de a exercita o anumită funcție implicând autoritatea puterii de stat[2]. Problema procedurii de desemnare are o mare importanță, deoarece de aceasta depinde legitimitatea oricărui organism care exercită puterea și, prin urmare, legitimitatea activității persoanei care înfăptuiește prerogativele conferite organismului respectiv. Desemnarea trebuie să respecte o procedură legală și solemnă.

17 Legitimitatea unui Guvern depinde de doi factori cumulativi:

a) Guvernul să fie învestit printr-o procedură legală, care să fie respectată cu strictețe;

b) Guvernul să se bucure pe parcursul exercitării mandatului, de sprijinul formal, exprimat prin proceduri parlamentare, de o majoritate a membrilor Parlamentului.

---

[1] *C. Ionescu*, Sisteme constituționale contemporane, Casa de editură și presă „Șansa", București, 1994, p. 105.

[2] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, 2008, București, p. 243. În doctrină s-a precizat că prin învestitură se înțelege complexul de acte și fapte juridice, precum și procedurile corespunzătoare, cerute de Constituție, pentru a fi în prezența unei echipe guvernamentale, legale și legitime (*A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2001, p. 367).

Este posibil ca un Guvern să nu mai aibă la un moment dat susținere populară, 18
legitimitatea sa depinzând de gradul de susținere de care beneficiază din partea cetățenilor. Este cazul acelor guverne pentru care sondajele sociologice indică în procente scăderea drastică a popularității. Întrucât formal legitimitatea unui astfel de guvern este conferită de sprijinul majorității parlamentare, este posibil ca un guvern ilegitim, în raport cu încrederea cetățenilor, să rămână încă la guvernare, până când, fie majoritatea parlamentară care l-a susținut îl va demite printr-o moțiune de cenzură (situație rar întâlnită), fie se schimbă majoritatea respectivă prin consultări și negocieri politice, iar noua majoritate parlamentară, astfel construită, va retrage votul de încredere în guvernul nepopular.

În derularea sa, procesul politic parcurge un șir continuu de acte de legitimare a 19
autorităților de guvernare și este firesc să fie așa, deoarece consimțământul cetățenilor de a fi administrați trebuie reînnoit de fiecare dată. Această reînnoire a consimțământului cetățenilor este o trăsătură esențială a regimurilor politice democratice și linia de separare a acestora de guvernările autoritariste unde cel ce administrează treburile publice se perpetuează la vârful conducerii. În regimurile parlamentare și semiprezidențiale, durata legislaturii coincide cu durata mandatului Guvernului. În acest fel, cele două autorități publice sunt organic legate una de alta. Parlamentul care urmează să evalueze programul de guvernare și lista membrilor Cabinetului și să legitimeze noul Guvern, a fost el însuși legitimat de cetățeni prin votul popular. Parlamentul este astfel autorizat de corpul electoral să transmită Guvernului partea de legitimitate transmisă de cetățeni. De aceea, se cere în Constituție ca rolul hotărâtor în învestirea unui Guvern să-l aibă partidul parlamentar care a obținut în alegerile generale majoritatea absolută a voturilor.

Cerința esențială în procedura de învestire a Guvernului este, așadar, consimțământul 20
cetățenilor. În afara acestui consimțământ, Guvernul numit de Președintele României este ilegitim. De aceea, orice coaliție guvernamentală constituită după alegeri trebuie să cuprindă, cu rolul decisiv în coaliție, partidul parlamentar care a obținut cele mai multe mandate de deputat și senator. Această cerință este de ordin constituțional și își are temeiul în art. 2 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, Parlamentul fiind cel mai important dintre acestea, ca o consecință a art. 61 alin. (1) din Constituție. Este firesc să se întâmple așa. Prin votul exprimat de alegători, Parlamentul se reconstituie după fiecare ciclu electoral și capătă o anumită configurație politică. Această configurație are substrat democratic real, și nu majoritățile conjuncturale create aritmetic pentru susținerea unui guvern.

„Majoritățile parlamentare aritmetice" se pot desface oricând pentru că nu au la bază un 21
program ideologic clar, coerent, ci interese de partid. Configurația Parlamentului trebuie să fie eminamente și exclusiv politică. Dacă nu are acest caracter, Parlamentul nu va mai avea capacitatea de reprezentare a națiunii, devenind un for reprezentativ al anumitor partide politice. Suveranitatea națională există atâta vreme cât reflectă fidel voința politică (electorală) a cetățenilor. Înlocuirea acesteia cu o „democrație aritmetică" va duce la impasul guvernării și, prin aceasta, la apariția conducerii despotice.

Guvernul, care are o dublă legitimitate, adică cea formală, căpătată prin procedura de 22
învestire sau de acordare a votului de încredere de către Parlament, precum și cea rezultată din sprijinul cetățenilor administrați, își poate duce cu ușurință la îndeplinire programul de guvernare. Învestirea de către Parlament a echipei care urmează să administreze

treburile publice pentru un anumit mandat nu este un act politic formal, nici o procedură regulamentară (juridică) simplă. În fond, actul, deopotrivă politic și juridic, al acordării votului de încredere este tocmai formula constituțională a exprimării consimțământului majorității cetățenilor de a fi guvernați de un anumit Cabinet și potrivit unui anumit program, pentru care au și votat. Nicio autoritate publică nu are dreptul să se substituie Parlamentului în procedura de învestire a Guvernului, sau să diminueze voința acestuia cât privește învestirea.

23 După cum se observă din conținutul art. 103 alin. (1) din Constituție, procedura de învestire parcurge două faze procedurale. În prima fază Președintele numește candidatul la funcția de prim-ministru, iar în a doua se acordă votul de încredere, dacă forul legislativ acceptă programul de guvernare și lista Guvernului. Esențial în această dublă procedură este voința majoritară a Parlamentului, nu cea a Președintelui României. Constituția nu oferă nici un indiciu privind dreptul Președintelui de a refuza desemnarea candidatului pentru funcția de prim-ministru propus în urma consultării partidului care deține majoritatea absolută a mandatelor sau a partidelor reprezentate în Parlament. Constituția nu prevede un asemenea drept, astfel încât refuzul Președintelui de a desemna persoana propusă în urma consultărilor nu are nici un temei legal.

24 Voința majoritară a Parlamentului, de fapt a grupurilor parlamentare, nu poate să ignore votul acordat de cetățeni. Formal este posibil, în situația în care niciunul dintre partidele parlamentare nu deține o majoritate absolută a mandatelor, să se stabilească o alianță guvernamentală a două sau a mai multor partide parlamentare, care prin adiționarea mandatelor să formeze o majoritate suficientă pentru acordarea votului de încredere. Într-o asemenea ipoteză, se poate întâmpla ca partidul care nu a obținut majoritatea absolută a mandatelor, să aibă, totuși, cei mai mulți parlamentari, dar să rămână în afara coaliției.

25 Constituția nu a prevăzut o astfel de ipoteză, dar este limpede că o astfel de soluție este anormală într-un stat democratic. O astfel de soluție ignoră voința suverană a corpului electoral. Spiritul originar al Constituției, fundamentul ei ideologic se întemeiază pe principiul că autoritățile guvernante se formează pe baza votului popular, nu pe negocierile conjuncturale ale formațiunilor care au obținut mandate de deputat și de senator. Adevărata și democratica soluție la ipoteza menționată mai sus, este cooptarea obligatorie a formațiunii politice majoritate în coaliția formată pentru susținerea viitorului Guvern, urmând ca din cadrul acesteia să fie recrutat candidatul pentru funcția de prim-ministru. Această soluție are acoperire și în regulamentele parlamentare, potrivit cărora configurația politică a Camerelor este cea indicată de numărul de mandate ale fiecărui grup parlamentar rezultate din alegeri. O altă soluție este formarea unui guvern minoritar, cu toate riscurile ce decurg de aici.

26 În felul acesta, Guvernul va fi în mod real expresia votului popular, și nu va rezulta din consultările și negocierile partizane ale partidelor politice.

§3. Rolul Președintelui României în procedura de desemnare a candidatului pentru funcția de prim-ministru

27 Procedura constituțională a învestirii este construită pe două ipoteze obiective:

a) în Parlament există un partid parlamentar care deține majoritatea absolută, adică a obținut jumătate plus unu din numărul total al mandatelor de deputat și senator;

b) niciun partid nu a reușit să obțină majoritatea absolută în Parlament.

În prima ipoteză poate fi vorba de un singur partid care a obținut majoritatea absolută 28
a mandatelor de deputat și senator, dar și de o alianță politică, adică de o asociere între partide politice pe baza unui protocol de asociere înregistrat la Tribunalul București, potrivit Legii partidelor politice nr. 14/2003, republicată, cu completările ulterioare.

Investitura Guvernului este prima fază sau etapă a desemnării acestuia, urmată de 29
numirea sa de către Președintele României, potrivit procedurii prevăzute în art. 85 alin. (1) din Constituție. Învestitura creează legitimitate echipei de guvernare și programului său, iar numirea Guvernului îl leagă simbolic pe acesta de ideea de stat, reprezentat printr-o procedură solemnă de către Președintele României, care primește, în prezența președintelui Camerei Deputaților și Senatului, jurământul de credință al primului-ministru și al celorlalți membri ai Cabinetului.

Soluția constituțională a desemnării Guvernului este o formulă constituțională armo- 30
nioasă și izbutită care îmbină împletirea voinței populare exprimate prin votul deputaților și senatorilor, cu autoritatea și rigoarea decizională a statului, reprezentat de Președintele României. Dar aceasta, numai cu condiția respectării spiritului Constituției și a unor bune practici de guvernare democratică, care înseamnă de fapt: **conducerea de către popor, pentru popor, cu poporul și sub controlul poporului.**

Deoarece teza finală a art. 103 alin. (1) din Constituție face trimitere la consultarea de către 31
Președintele României a partidelor reprezentate în Parlament pentru a închega o majoritate parlamentară cu pondere absolută, o întrebare nu poate fi ocolită. Cum se calculează numărul total de mandate parlamentare pentru ca pe această bază să se formeze o majoritate absolută? Un răspuns la această întrebare poate fi dat de art. 62 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia „numărul deputaților și al senatorilor se stabilește prin legea electorală, în raport cu populația țării". Un alt răspuns poate fi dat dacă ne raportăm nu numai la alin. (3) al art. 62, ci și la alin. (2) al aceluiași articol, care conferă organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, care nu întrunesc numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament, câte un loc de deputat în condițiile prevăzute în legea electorală[1)].

Ca un exercițiu de școală, ne putem închipui că potrivit normelor de reprezentare au 32
fost aleși 310 deputați și 108 senatori. În această situație, majoritatea absolută a mandatelor înseamnă 210 mandate. Dacă numărului total de mandate rezultat din aplicarea normei de reprezentare (418 mandate) îi adăugăm cele 18 mandate obținute în plus de organizațiile minorităților naționale reprezentate astfel în Parlament, rezultă că numărul total de mandate ajunge la 436 de mandate. Majoritatea absolută din acest număr este 218. Rezultă o diferență de 8 mandate care poate da peste cap orice calcul simplu al unei majorități de care depinde desemnarea candidatului pentru funcția de prim-ministru potrivit art. 103 alin. (1) din Constituție.

Ambele modalități de calcul pot fi susținute, cu toate că interpretarea literală a art. 103 33
alin. (1) din Constituție, conduce la „calcularea majorității absolute în Parlament" din numărul total al deputaților și senatorilor validați ca membri ai Parlamentului. Cum însă, în forul legislativ ceea ce contează este negocierea politică și compromisul între grupurile parlamentare, totul este posibil, cu condiția de a nu se înfrânge concepția de bază a Adunării Constituante, potrivit căreia, partidul parlamentar cu cele mai multe mandate, nu poate fi scos din jocul politic.

[1)] În prezent beneficiază de această posibilitate 18 astfel de organizații.

34 Dacă aplicarea primei ipoteze pentru desemnarea candidatului pentru funcția de prim-ministru este posibilă cu ușurință, deoarece Constituția oferă expres soluția, în cazul celei de a doua, lucrurile se complică. Constituția nu mai oferă soluția, obligând Președintele României să se consulte cu toate partidele reprezentate în Parlament (de fapt, cu toate grupurile parlamentare) pentru a desemna candidatul pentru funcția de prim-ministru. Prin această procedură, Constituția îi deschide calea Președintelui României să se integreze activ în jocul politic de exercitare efectivă a puterii. Este prima ocazie, formalizată de Constituție, pentru ca Președintele să fie considerat sau să devină, prin exces de putere, ceea ce în limbajul politic este denumit „președintele jucător".

35 Prin consultările pe care le va face cu președinții partidelor și liderii grupurilor parlamentare în vederea desemnării unei persoane, recomandate sau acceptate de aceștia, în calitate de candidat pentru funcția de premier, Președintele jucător intervine practic în modul de organizare și funcționare viitoare a Parlamentului. Prin influența sa politică și uzând de legitimitatea sa, președintele republicii va putea determina formarea unei majorități parlamentare sau a unei coaliții guvernamentale, diferită de configurația politică a Parlamentului rezultată din alegerile legislative, care îi va fi și lui devotată. Se înțelege că o astfel de manevră procedurală, îngăduită – este adevărat – de o interpretare excesivă a textului constituțional, în vigoare, infirmă spiritul democratic al Legii fundamentale, potrivit căruia componența autorităților de guvernare trebuie să rezulte exclusiv din voința suverană a națiunii și nu din aranjamentele politice între puterile instituite.

36 În studiile constituționale se insistă mai puțin pe această intersectare a autorității și puterii excesiv personalizate a Președintelui României cu Parlamentul. Dacă majoritatea parlamentară obținută de președintele republicii ori coaliția de guvernare îi este aliată politic, puterea Președintelui României se apropie practic de cea a unui șef de stat cu mână forte, care va avea în Parlament și Guvern instrumentele extinderii și exercitării influenței sale constituționale în orice domeniu al guvernării și conducerii administrației publice.

37 Adunarea Constituantă a lăsat și partidelor parlamentare o libertate mult prea mare pentru a găsi soluția pentru a doua ipoteză, fără a le oferi și criterii pentru un asemenea demers. În aceste condiții, partidele pun accent exclusiv pe interese politice proprii, deși formarea Guvernului este o problemă de interes național. Dacă citim cu atenție textul art. 103 alin. (1) din Constituție, vom observa că partidele parlamentare nici nu sunt menționate ca atare, dispoziția constituțională referindu-se expres la „consultarea partidului" sau a „partidelor reprezentate în Parlament". Sigur că Președintele României se va consulta cu conducerea partidului sau, după caz, a partidelor reprezentate în Parlament, dar din conducerea respectivă va face parte în mod obligatoriu și liderul/liderii grupurilor parlamentare în cauză, deoarece aceștia vor avea practic influență în dezbaterea și acceptarea ori respingerea programului de guvernare și a listei Guvernului.

38 În opinia noastră, găsirea soluției optime de guvernare în a doua ipoteză poate da naștere la o criză constituțională dacă nu se respectă drepturile câștigate prin vot popular de partidul sau alianța politică căreia i-au revenit cele mai multe mandate. Constituția ar fi trebuit să prevadă ea însăși mai multe posibilități tehnice de desemnare a candidatului pentru funcția de prim-ministru, pentru a nu-l lăsa pe Președintele Republicii să decidă fără a ține seama de poziția partidului parlamentar care deține majoritatea relativă a mandatelor de deputați și senatori.

Să fie bine înțeles: procedura de învestire, în ambele ipostaze, face să se intersecteze o voință executivă pură și necenzurabilă cu o voință politică a Parlamentului. În actuala redactare, art. 103 alin. (1) din Constituție nu dă satisfacție pe deplin cerinței ca Parlamentul să aibă rolul decisiv în formarea Guvernului, deoarece termenul de consultare utilizat în textul respectiv nu îl obligă formal pe Președintele României să țină seama de poziția partidelor consultate. În plus, grupul minorităților naționale din Camera Deputaților pare exclus din procedura de aplicare a art. 103 alin. (1) din Constituție. 39

În opinia noastră, grupurile parlamentare din cele două Camere legislative ar trebui să caute ele însele, într-un termen rezonabil, soluția formării unei majorități absolute care să-i propună sau recomande Președintelui României un candidat pentru funcția de prim-ministru. Odată desemnat, acesta ar avea ca unică preocupare elaborarea programului de guvernare și a listei membrilor Guvernului. O astfel de soluție ar spori puterea Parlamentului, dar și responsabilitatea acestuia în fața corpului electoral pentru susținerea propunerii făcute. 40

Care este, de fapt, rolul Președintelui României în procedura de învestire a Guvernului? Nu putem răspunde la această întrebare decât dacă deslușim temeiul constituțional al intervenției Președintelui republicii, dar nu cel prevăzut în art. 103 alin. (1) din Constituție. Cu alte cuvinte, în ce calitate intervine președintele? După părerea noastră, singura poziție care conferă Președintelui României dreptul să exercite acest rol este cea prevăzută în art. 80 din Constituție. Potrivit acestui text constituțional, Președintele reprezintă statul român (ne referim aici numai în raporturile interne), veghează la respectarea Constituției, veghează la buna funcționare a autorităților publice, exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate. 41

Oricare dintre aceste calități poate să constituie temeiul constituțional al prerogativei Președintelui României să desemneze candidatul pentru funcția de prim-ministru. Dar, repetăm, nicio acțiune a Președintelui nu poate să aducă atingeri rolului legitim al Parlamentului de a decide cine va fi premierul. 42

Art. 103 din Constituție este un exemplu minunat de aplicare a principiului separației puterilor în stat și a echilibrului acestora în procesul de guvernare. Substanța art. 103 din Constituție constă în împletirea de atribuții ale Președintelui României cu cele ale Parlamentului în ceea ce privește formarea Guvernului. În concepția normativă a Adunării Constituante, nici Parlamentul, nici Președintele nu pot avea puterea decisivă pentru învestirea Guvernului. Niciuna dintre cele două autorități publice nu poate acționa fără cealaltă. Fiecare deține un cod procedural introdus într-o succesiune ordonată în „mașina" de formare a Guvernului. Dacă Parlamentul ori Președintele ar avea abilitatea de a acționa arbitrar în procedura de formarea Guvernului am fi în prezența unui regim autoritar. Tocmai acest lucru este împiedicat de Constituție, care obligă Parlamentul și Președintele României să conlucreze și să-și elimine reciproc orice tendință de exces de putere. 43

Prin absurd, dacă în practică s-ar admite ca Președintele să numească candidatul pentru funcția de prim-ministru fără să țină seama de ceea ce s-a discutat cu prilejul consultărilor la care face trimitere art. 103 alin. (1) din Constituție, există riscul să nu se acorde votul de încredere sau dacă acesta se acordă de către o majoritate parlamentară disciplinată și supusă Președintelui, ce autoritate ar mai avea Parlamentul să controleze Guvernul astfel format? 44

45 În practica parlamentară este încetățenită tradiția ca șeful statului – președinte de republică sau monarh – să aibă inițiativa de declanșare a procedurii de formare a Guvernului. Este aceasta o prerogativă de autoritate, ce nu poate fi contestată, dar și o relicvă procedurală a dreptului discreționar al monarhului absolut de a-și forma echipa de guvernare (miniștri) dintre demnitarii statului sau cavalerii pe care îi agrea. Odată cu afirmarea puternică a rolului și influenței politice a Parlamentului, numirea miniștrilor de către monarh trebuia aprobată sau acceptată de forul reprezentativ al cetățenilor.

46 Președintele României este cel ce inițiază consultările cu partidul/partidele care urmează, în funcție de rezultatele obținute în alegerile parlamentare, să recomande candidatul pentru funcția de prim-ministru. Practic, discuțiile consultative se poartă între Președinte și grupurile parlamentare, care sunt, de fapt, structuri politice ale Camerelor legislative. Până în prezent, conducătorii (președinții) partidelor parlamentare au avut calitatea de deputat sau senator. La fel și liderii grupurilor parlamentare. De pe această poziție participă la consultări conducerea partidelor reprezentate în Parlament. Din punct de vedere constituțional, consultările la care se referă art. 103 alin. (1) din Constituție sunt raporturi juridice specifice dreptului public, între șeful statului și grupurile parlamentare, ca exponente ale partidelor cu reprezentare în Camera Deputaților și Senat. Rezultă, așadar, că atunci când Constituția se referă în art. 103 alin. (1) la partide, are de fapt în vedere grupurile parlamentare.

47 În prezent, desemnarea primului-ministru de către șeful statului, urmată de acordarea unui vot de încredere în echipa de guvernare de către Parlament, reprezintă un complex de prerogative ale Executivului și Legislativului, care se intersectează și se completează una pe alta. Principalul rol îl are, totuși, Parlamentul, care poate să refuze votul de încredere, în formule ce diferă de la un stat la altul. Oricum, rolul Parlamentului nu poate fi ignorat de către Executiv, iar prerogativele acestuia nu sunt discreționare, ci, dimpotrivă, sunt condiționate de o seamă de reguli politice și regulamentare, precum și de tradiții și cutume parlamentare.

48 În procedura de învestire a Guvernului, Președintele intervine în calitatea sa de vârf al puterii executive, deși și Guvernul are aceeași calitate. Nu trebuie ignorat faptul că Guvernul este în final și pentru întreaga durată a mandatului său, expresia voinței suverane a Parlamentului. În cadrul procedurii de învestitură, Președintele României este dator să verifice și să constate dacă un partid parlamentar sau altul deține majoritatea absolută a mandatelor. În acest caz, se va consulta cu acesta în legătură cu persoana care i se recomandă pentru funcția de prim-ministru. Nu i se poate refuza Președintelui României să exprime un punct de vedere sau să propună un candidat anume, dar propunerea sa urmează să fie acceptată de partidul respectiv. În această ipostază și calitate constituțională, Președintele României intră în raporturi de drept constituțional cu forul legislativ.

49 Un ultim aspect. Cine are vocația de a fi numit de Președintele României în calitate de candidat pentru funcția de prim-ministru? Persoana respectivă – care în opinia noastră trebuie să fie cea indicată sau acceptată de partidul majoritar sau de coaliția formată în jurul acestuia – poate fi un om politic, deputat ori senator, sau un independent, agreat însă de grupurile parlamentare care au hotărât să sprijine viitorul Guvern.

50 Așadar, rolul constituțional al Președintelui României în procedura de desemnare a candidatului pentru funcția de prim-ministru, având ca suport constituțional art. 80 din Constituție, are rostul de a se asigura că persoana propusă la nivelul Legislativului

prezintă garanțiile de profesionalism, experiență politică, notorietate politică internă și internațională, moralitate, personalitate aptă să conducă destinele unei țări etc. Evident, consultarea, la care face referire art. 103 alin. (1) din Constituție, va viza în primul rând liniile directoare ale programului de guvernare, lista membrilor Guvernului, obiectivele mari de politică internă și externă, angajamentul de respectare a obligațiilor asumate de statul român în perioada anterioară etc.

Textul constituțional nu împiedică ca persoana care urmează să fie desemnată 51
în calitate de candidat pentru funcția de premier să fie chestionată de Președinte în legătură cu orientările sale politice, cu ideile sau concepțiile sale economice, precum și cu alte aspecte pe care președintele republicii le socotește relevante pentru funcția de prim-ministru. În opinia noastră, persoana în cauză trebuie să prezinte toate condițiile de moralitate, onestitate și profesionalism, inclusiv capacitatea managerială de a conduce echipa ministerială și calitățile diplomatice, cutezanță și priceperea de a realiza și apăra interesele naționale ale cetățenilor români.

§4. Înțelesul termenului de *consultare*, utilizat în art. 103 alin. (1) din Constituție

Termenul de *consultare* utilizat în procedura de desemnare a șefului Guvernului a fost 52
folosit inițial în Decretul-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României. Art. 82 lit. a) din acest act normativ prevedea că Președintele României desemnează ca prim-ministru pe reprezentantul partidului sau formațiunii politice care a obținut majoritatea mandatelor în Parlament; în cazul nerealizării acestei majorități, președintele republicii desemna pe un alt deputat sau senator, cu consultarea partidelor și formațiunilor politice reprezentate în Parlament.

Se poate observa că textul legal invocat, reglementa raporturi de drept constituțional, 53
specifice unui regim politic cu o puternică componentă parlamentară. Este evidentă intenția legiuitorului de a conferi Parlamentului rolul decisiv în desemnarea primului-ministru. Rostul consultării între Președintele României și partidele și formațiunile politice parlamentare consta în indicarea de către acestea a unui reprezentant politic – deputat sau senator, pentru a putea fi desemnat ca prim-ministru. Ideea consultărilor politice a fost preluată și de Adunarea Constituantă și introdusă în proiectul de Constituție.

Aceasta este o formă de colaborare a Executivului cu Legislativul pentru constituirea 54
unor autorități publice. Teoria separației puterilor în stat, care este și o teorie a echilibrului și a controlului reciproc al puterilor impune regula colaborării între Președintele României și Parlament în aplicarea art. 103 alin. (1) din Constituție, dar de pe poziții de egalitate. Din păcate însă, textul constituțional îi permite Președintelui să încalce Constituția, pentru că obligația sa constituțională este să se consulte cu partidul care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, cu partidele reprezentate în Parlament. Constituția nu spune ce înseamnă „consultarea" cu partidele respective și nici dacă Președintele este obligat să țină seama de cele discutate.

Într-o soluție de speță, Curtea Constituțională a precizat că „în privința partidelor 55
politice, consultarea acestora nu este reglementată ca o obligație a Președintelui decât în art. 103 din Constituție privind consultarea partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în

Parlament, în vederea desemnării candidatului pentru funcția de prim-ministru... Referitor la omisiunea consultării partidelor parlamentare cu ocazia desemnării domnului Călin Popescu-Tăriceanu pentru funcția de prim-ministru, Curtea observă că Parlamentul României nu a reținut existența vreunei nereguli constituționale în numirea Guvernului condus de primul-ministru desemnat și i-a acordat încredere prin Hotărârea nr. 24 din 28 decembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.265 din 29 decembrie 2004"[1].

56 Termenul constituțional de „consultare" obligă, deopotrivă, partidele parlamentare și Președintele Republicii. Niciuna dintre cele două părți care se consultă nu poate avea o poziție de forță. Folosirea agresivă a forței într-un regim politic democratic este exclusă. Consultarea presupune discuții, chiar contradictorii, dar în final găsirea unei soluții politice care să reflecte interesele electoratului. Să nu uităm că termenul și, în fond, procedura constituțională a consultării, sunt folosite și în alte texte, cum ar fi art. 90 din Constituție, referitor la consultarea Parlamentului în materie de organizare a unui referendum sau art. 86 privind dreptul Președintelui României de a consulta Guvernul cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită. Se înțelege că Adunarea Constituantă nu a plasat termenul de „consultare" într-un câmp conflictual în care adversarii și-ar impune cu aroganță și exces de putere voința. Procedura constituțională a consultării înseamnă, prin urmare, soluționarea rezonabilă, în interes național, a unei probleme de stat de către actorii politici având competență în materie. Am vorbit despre „procedura constituțională a consultării", pentru că nerespectarea ei este sancționabilă prin instrumente democratice prevăzute expres de Constituție.

57 Consultarea la care face referire art. 103 alin. (1) din Constituție nu este sinonimă cu termenul de negociere, pentru simplul motiv că Președintele României nu apare ca negociator. Președintele nu este purtător al anumitor interese ce țin de implicarea sa în procesul de exercitare a puterii la nivelul Guvernului. Raporturile politice de substanță apar între Parlament și Guvern. Consultarea în textul constituțional amintit înseamnă, în primul rând, evaluarea șanselor pe care le-ar avea un anumit grup parlamentar să atragă voturile celorlalte grupuri pentru acordarea votului de încredere la solicitarea reprezentantului, sau a candidatului agreat de grupul parlamentar respectiv. Președintele nu are niciun temei legal pentru a impune grupurilor parlamentare un candidat din afara Parlamentului sau din cadrul acestuia, recrutat, însă, dintr-un grup cu un număr redus de parlamentari. Așa cum corect s-a remarcat în doctrina de specialitate „cum anume face Președintele consultarea partidului care are majoritate absolută, ori, după caz, a tuturor partidelor prezente în Parlament, este o chestiune care nu mai are relevanță constituțională, ea ține de practica vieții politice, până la urmă de stilul Președintelui Republicii ca om politic. Se subînțelege, dacă Președintele nu consultă un partid parlamentar, indiferent care este numărul parlamentarilor acestuia, se face vinovat de încălcarea Constituției, cu toate consecințele ce decurg de aici"[2].

58 Este evident că Președintele republicii nu poate ignora rezultatele alegerilor parlamentare. Nu poate nici să „provoace" sau să determine formarea unor majorități conjuncturale pentru a-și impune candidatul pentru funcția de prim-ministru cu sprijinul unui grup parlamentar de care ar fi legat prin afinități politice.

---

[1] Avizul Curții Constituționale nr. 1 din 5 aprilie 2007 (M.Of. nr. 18 din 5 aprilie 2007).

[2] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2001, p. 377.

În viața parlamentară românească alianțele politice s-au încheiat și s-au desfăcut în funcție de anumiți factori de la o sesiune la alta și chiar în timpul aceleiași sesiuni parlamentare, ceea ce imprimă o anumită slăbiciune în realizarea programului de guvernare. În plus, grupul parlamentar al minorităților naționale a devenit prin tradiție o extensie anormală a majorității parlamentare, sporită artificial cu 18 voturi în Camera Deputaților. Dacă adăugăm la aceasta, frecventele desprinderi din diferite grupuri a unor deputați și senatori care trec de la un grup la altul, avem oglinda dificultății păstrării unei majorități parlamentare stabile. 59

De aceea am propus cu un alt prilej modificarea Legii electorale astfel încât deputații și senatorii care și-au părăsit grupurile parlamentare în care s-au asociat la începutul legislaturii să nu poată candida pentru un nou mandat, decât ca independenți[1]. 60

Formarea unei majorități parlamentare confortabile și stabile este greu de realizat în absența unui partid politic care să obțină majoritatea absolută a voturilor electoratului, situație în care îi vor reveni mai mult de jumătate din numărul mandatelor de deputat și senator. Ridicarea pragului electoral pentru a permite intrarea în Parlament a unui număr mai mic de partide cu forță organizatorică în circumscripțiile electorale, desprinderea grupului minorităților naționale de grupul parlamentar majoritar ar fi o soluție pentru configurarea politică a Parlamentului în cel mult patru sau cinci formațiuni, inclusiv grupul minorităților. 61

După părerea noastră, nu s-ar mai fi ridicat aceste probleme controversate dacă textul art. 103 alin. (1) din Constituție ar fi avut următoarea redactare: 62

***Articolul 103* – Investitura**

(1) Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru *cu acordul partidului sau al coaliției* care are majoritatea absolută în Parlament, ori, dacă nu există o asemenea majoritate, *cu acordul grupurilor parlamentare constituite în cele două Camere legislative".*

Variantă:

***Articolul 103* – Investitura**

(1) Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru *cu acordul partidului sau al coaliției* care are majoritatea absolută în Parlament, ori, dacă nu există o asemenea majoritate, *cu acordul partidelor reprezentate în Parlament".*

§5. Raporturile candidatului pentru funcția de prim-ministru cu Parlamentul

Candidatul pentru funcția de prim-ministru numit de Președintele României în urma consultărilor pe care acesta le-a avut potrivit art. 103 alin. (1) din Constituție, are la dispoziție un termen de 10 zile pentru a cere votul de încredere din partea Parlamentului asupra programului de guvernare și a listei Guvernului. Constituția nu prevede ce opțiuni are candidatul desemnat pentru ocuparea funcției de premier, dacă la împlinirea termenului de 10 zile de la numire nu este în măsură să se adreseze Parlamentului. În literatura de specialitate s-a spus că termenul de 10 zile nu este un termen de decădere, astfel încât acesta poate fi depășit[2]. Termenul de 10 zile privește două categorii de raporturi: raporturile candidatului pentru funcția de premier cu Parlamentul, căruia trebuie să-i solicite votul de 63

[1] *C. Ionescu*, Legile electorale pe înțelesul tuturor, Ed. All Beck, București, 2004, p. 58.

[2] *A. Iorgovan*, op. cit., p. 378-379.

încredere și raporturile Președintelui cu cel desemnat ca posibil prim-ministru. Viitorul premier are două posibilități de acțiune dacă nu are siguranța că se poate încadra în termenul de 10 zile: să renunțe la mandatul primit și să-l depună în mâinile Președintelui sau să continue elaborarea programului și a listei Guvernului, riscând nerăbdarea majorității și criticile întemeiate ale opoziției. În ceea ce privește raporturile Președintelui cu cel pe care l-a desemnat pentru a cere votul de încredere, după împlinirea termenului de 10 zile, dacă acesta nu a solicitat votul de încredere, șeful statului îi poate revoca mandatul și să declanșeze noi consultări.

64 Interpretarea textului constituțional privind termenul de 10 zile, în sensul că poate fi depășit, fără o sancțiune formală, este pe deplin posibilă, având în vedere că nu sunt lezate drepturi subiective. În alte texte în care se face trimitere expresă la unele termene, Constituția precizează că procedura legată de acele termene trebuie să se desfășoare „în mod obligatoriu până la împlinirea termenelor respective", lăsând să se înțeleagă că după împlinirea acestora, procedura îndeplinită cu întârziere este neconstituțională[1].

65 În art. 103 alin. (2) din Constituție nu se folosește, însă, acest procedeu care exprimă o anumită condiționare.

66 Un risc tot există pentru candidatul la funcția de prim-ministru, dacă nu se încadrează în termenul de 10 zile: șansele sale de a primi votul de încredere se micșorează în raport cu numărul de zile de întârziere. În plus, partidele aflate în opoziție vor avea un motiv suplimentar pentru a-i contesta capacitatea de a înfăptui cu succes un program pe care nu l-a putut elabora în termenul cerut de Constituție. Critica opoziției poate fi îndreptată și asupra Președintelui României pe motiv că nu a desemnat persoana cea mai indicată pentru o astfel de responsabilitate politică.

67 Sigur că niciun partid cu șanse reale de victorie în alegerile parlamentare nu va intra în alegeri fără o viziune clară asupra obiectivelor unei ipotetice guvernări. Fiecare partid are în structura sa organizatorică departamente de studiu și analiză pe domenii de activitate, care au sarcina în perspectiva campaniei electorale, să se documenteze și să schițeze cel puțin în linii generale, un posibil program de guvernare. Evident, la definitivarea programului vor fi luate în calcul viziunile candidatului pentru funcția de prim-ministru, precum și ale viitorilor miniștrii pentru domeniile în care li se vor stabili sarcini, dacă Parlamentul va accepta programul și lista Guvernului.

68 Oricum, programul de guvernare va fi o oglindă a programului politic pe care partidul respectiv l-a propus și susținut în campania electorală și pentru înfăptuirea căruia a cerut voturile electoratului. Dacă candidatul pentru funcția de prim-ministru este recomandat Președintelui României de către o alianță a mai multor partide, sigur că programul de guvernare va cuprinde obiective, priorități, orientări generale pentru domenii determinate, selectate pe criterii de rezultate electorale, preluate din programele politice respective. Grija esențială a oricărui partid cu șanse reale în desemnarea viitorului premier este de a-și asigura susținerea și a altor grupuri parlamentare, chiar dacă obiective politice ale acestora nu vor putea fi incluse în programul de guvernare. Totul este posibil pentru crearea unei majorități: de la acordarea unor posturi de răspundere în administrația publică centrală și locală, până la sprijinul asigurat promovării unor proiecte legislative.

[1] Art. 63 alin. (3) din Constituție prevede că „Parlamentul nou ales se întrunește, la Convocarea Președintelui României, în cel mult 20 de zile de la alegeri".

Termenul de 10 zile este o perioadă de consultări, negocieri, compromisuri politice, toate 69
având un unic scop: asigurarea realizării unui sprijin parlamentar cât mai larg și durabil pentru acordarea votului de încredere. Nu este, însă, vorba de o perioadă de construcție politică și de proiectare legislativă liniștită. Lupta politică între partide continuă și se poate manifesta cu mare virulență pe fondul întocmirii listei Guvernului. Întocmirea listei viitorilor miniștrii este la fel de importantă ca și cea a programului de guvernare.

§6. Acordarea votului de încredere de către Parlament

Odată finalizate programul de guvernare și lista membrilor Guvernului, candidatul 70
desemnat de șeful statului pentru ocuparea funcției de prim-ministru trece la faza următoare a mandatului: înaintarea celor două documente Parlamentului în vederea dezbaterii acestora și acordării votului de încredere. Competența învestiturii revine Parlamentului și nu separat fiecărei Camere legislative. Documentele sunt depuse la cele două birouri permanente ale Camerelor legislative care vor hotărî în ședință comună difuzarea lor către deputați și senatori[1)].

Regulamentul activităților comune ale celor două Camere prevede că birourile permanente 71
stabilesc data dezbaterii documentelor depuse, la cel mult 15 zile de la primirea lor, precum și un program calendaristic pentru audierea fiecărui candidat la funcția de ministru, de către comisiile permanente competente pentru profilul ministerului respectiv, reunite în ședință comună. Comisiile vor întocmi împreună un aviz consultativ motivat cuprinzând concluziile rezultate din audiere. Avizul se prezintă candidatului pentru funcția de prim-ministru.

În ziua stabilită pentru dezbaterea programului de guvernare și a listei membrilor 72
Guvernului, candidatul desemnat de șeful statului pentru funcția de premier va prezenta cele două documente în plenul reunit al celor două Camere. Grupurile parlamentare își vor exprima punctele de vedere asupra documentelor respective prin reprezentanții acestora. Deputații și senatorii care participă la dezbateri nu au dreptul să modifice sau să completeze programul pentru că acesta se acceptă sau se respinge ca atare. Programul rămâne un document exclusiv al Guvernului, pe care acesta îl va converti în decizii de guvernare, dacă va fi învestit. Se pot face, însă, propuneri, asupra cărora candidatul la funcția de prim-ministru are o deplină libertate de dispoziție. Așa cum s-a susținut în doctrină „nimic nu oprește ca anumite modificări să se facă tocmai pentru a se da satisfacție partidelor ce se vor constitui în opoziția parlamentară"[2)].

Art. 88 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului 73
prevede că după încheierea dezbaterilor propunerea de acordare a încrederii se supune votului secret, exprimat prin bile[3)]. Art. 103 alin. (3) din Constituție prevede că Parlamentul acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților și senatorilor.

[1)] Art. 85 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului prevede că „birourile permanente ale celor două Camere vor asigura multiplicarea și difuzarea către deputați și senatori a programului și listei Guvernului, de îndată ce acestea au fost primite de la candidatul desemnat pentru funcția de prim-ministru".

[2)] *A. Iorgovan*, op. cit., p. 379.

[3)] Art. 90 din Regulamentul activităților comune a Camerei Deputaților și Senatului prevede că „Hotărârea Parlamentului privind acordarea votului de încredere se semnează de președintele Camerei Deputaților și președintele Senatului și se înaintează de îndată Președintelui României spre a proceda la numirea Guvernului".

74 Dacă în urma numărării voturilor, propunerea de acordare a votului de încredere este respinsă, președinții celor două Camere vor notifica această situație sub semnătură, Președintelui României pentru a fi reluată procedura prevăzută de art. 103 alin. (1) din Constituție.

Art. 104. Jurământul de credință

(1) Primul-ministru, miniștrii și ceilalți membri ai Guvernului vor depune individual, în fața Președintelui României, jurământul de la articolul 82.

(2) Guvernul în întregul său și fiecare membru în parte își exercită mandatul, începând de la data depunerii jurământului.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 204-205; *D. Apostol Tofan*, Comentariul art. 104 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 965-967; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 230-231; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 170-171; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 384; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 306.

Corelații legislative: Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001).

Comentariu

Sumar

§1. Semnificația juridică a depunerii jurământului de credință 1078
§2. Depunerea jurământului de credință are valoare de principiu constituțional 1080

§1. Semnificația juridică a depunerii jurământului de credință

1 Este o tradiție unanim recunoscută și aplicată în toate statele lumii ca cei care exercită o anumită funcție publică, indiferent de domeniul în care se exercită funcția respectivă și de natura activității, să presteze un jurământ de credință față de anumite valori socotite ca atare de către Constituția sau legile statului respectiv. Rațiunea prestării unui astfel de jurământ constă în faptul că o persoană, fie aceasta șeful statului, ministru, funcționar public ori judecător sau procuror, se află în serviciu public. Raporturile între cei care administrează și cei administrați au o natură foarte diversă și debutează prin încrederea pe care cetățenii o acordă, printr-un proces electoral democratic, membrilor Parlamentului și, după caz, președintelui de republică prezidențială ori semiprezidențială, continuând cu desemnarea intermediată prin voință parlamentară, a membrilor Guvernului în cadrul regimurilor politice parlamentare. La rândul lor, cei care administrează depun un jurământ de credință, a cărui formulă solemnă diferă de la un stat la altul.

2 În general, formula jurământului exprimă angajamentul celor care îl prestează de a respecta Constituția și legile statului, loialitatea acestora față de popor, atașamentul lor față de valorile și principiile fundamentale ale democrației, ale drepturilor și libertăților cetățenești, precum și asumarea de către aceștia, a îndatoririi supreme de apărare a țării, a suveranității și independenței naționale.

Problema instituirii obligației de prestare a jurământului de credință de către anumite categorii de funcționari publici sau demnitari poate fi reglementată prin norme de rang constituțional de către Adunarea Constituantă sau poate fi lăsată la latitudinea Parlamentului. Nu este obligatoriu ca în Constituție să fie prevăzută obligația de prestare a unui jurământ de credință. 3

În Principatele Române, obligația depunerii unui jurământ a fost introdusă de către cele două Regulamente Organice. Domnitorul Alexandru Ioan Cuza a depus în această calitate un jurământ de credință în fața membrilor Adunării Elective a Moldovei care l-au ales. Chiar membrii Adunării Elective a Moldovei depuseseră un jurământ înainte de a-l vota pe Domn. Și membrii Adunării Elective din Țara Românească au depus un jurământ înainte de a-l alege Domn pe Cuza. După alegerea sa și în Țara Românească, domnitorul Alexandru Ioan Cuza va depune jurământul de credință în ședința Adunării Elective muntene din 8/20 februarie 1859. 4

La vremea respectivă, pentru miniștri, nu exista o lege care să fixeze formula jurământului. Profesorii Paul Negulescu și George Alexianu ne spun că, ulterior, miniștrii depuneau jurământ după o formulă stabilită într-un decret al lui Cuza care va fi apoi abrogat prin Constituția din 1866[1]. Constituția nu a prevăzut decât formula jurământului depus de domnitor și, după caz, de membrii Regenței. Art. 125 din Constituția din 1866 prevedea că niciun jurământ nu se poate impune cuiva decât în puterea unei legi, care hotărăște și formula lui. În privința miniștrilor, nu s-a adoptat, însă, nicio astfel de lege. Același text constituțional a fost transpus în art. 127 din Legea fundamentală adoptată în 1923. În practică s-a admis, însă, o formulă a jurământului miniștrilor, prin care aceștia jurau credință Regelui. Nefiind vorba de un jurământ legal, acesta nu avea niciun efect juridic[2]. Nici Constituția din 1923 nu a prevăzut că miniștrii sunt obligați să depună vreun jurământ. Legea pentru organizarea ministerelor din 2 august 1929 a prevăzut în art. 3 că primul-ministru și miniștrii intră în funcțiune după ce depun un jurământ în fața Regelui. Același text stabilea că prestarea jurământului era consemnată într-un proces-verbal semnat de Rege, primul-ministru și miniștrii, care se păstra în arhiva Guvernului. Prin Legea din 1 februarie 1939 s-a prevăzut că în caz de forță majoră, Regele putea delega în scris pe primul-președinte al Înaltei Curți de Casație și Justiție și pe ministrul Casei Regale sau pe un mare demnitar al palatului să ia act de jurământul primului-ministru. Tot în caz de forță majoră, primul-ministru putea fi delegat de Rege să ia act personal de jurământul miniștrilor. Formula jurământului prestat de miniștri s-a schimbat în timpul guvernării generalului Ion Antonescu prin Legea din 11 septembrie 1940[3] și, ulterior, prin Legea din 7 februarie 1942. 5

Constituția din 1991 a reintrodus obligația membrilor Guvernului de a depune un jurământ de credință a cărui formulă este cea prestată de Președintele României, potrivit art. 82 din Constituție. Nu este vorba de două jurăminte diferite ca natură, dar cu formulare 6

---

[1] *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. II, Casa Școalelor, București, 1941, p. 348.

[2] A se vedea *P. Negulescu, R. Boilă, G. Alexianu*, Codul Administrativ adnotat, Institutul de Arte Grafice „Vremea", București, 1930, p. 22.

[3] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 914.

identică, ci este vorba de același jurământ pe care îl prestează și Președintele republicii. Nimic nu împiedica Adunarea Constituantă să prevadă o formulă a jurământului de credință proprie membrilor Guvernului. Să menționăm că Adunarea Constituantă nu a impus membrilor Parlamentului prestarea vreunui jurământ, această obligație fiind introdusă prin Legea de revizuire a Constituției adoptată în 2003.

7 Faptul că membrii Guvernului depun jurământul de credință în fața Președintelui României nu are semnificația unei subordonări a acestora față de șeful statului sau că și-ar angaja răspunderea politică în fața acestuia. Cum Președintele României este acela care numește Guvernul, s-a considerat că în această calitate primește și jurământul celor pe care i-a numit. Având în vedere că regimul politic instituit de Adunarea Constituantă este unul semiprezidențial, ar fi fost normal ca miniștrii să presteze jurământul în fața Parlamentului și nu a Președintelui României.

8 În ceea ce privește semnificația juridică a depunerii jurământului de credință de către membrii Guvernului, trebuie spus că aceasta constă în stabilirea datei la care fiecare dintre aceștia intră efectiv în exercitarea mandatului. Art. 104 alin. (2) din Constituție prevede, în acest sens, că Guvernul în întregul său și fiecare membru, în parte, își exercită mandatul începând de la data depunerii mandatului. Președintele României, în calitatea exclusivă de reprezentant al statului român ia act, prin prestarea jurământului în fața sa de către primul-ministru și de fiecare membru al Guvernului, că toate condițiile constituționale și legale ale învestirii echipei guvernamentale s-au încheiat. Prestarea jurământului echivalează cu semnarea de către miniștrii a unui contract tacit de guvernare, bazat pe încrederea administraților în cei care urmează să-i administreze pe perioada legislaturii Parlamentului care le-a acordat votul de încredere. Întrucât jurământul se depune individual, este posibil ca la numirea Guvernului, unii dintre membrii săi să depună jurământul la o dată ulterioară, dacă există un impediment pentru depunerea imediată. Avem aici în vedere cauze obiective, cum ar fi starea precară de sănătate, survenită intempestiv.

§2. Depunerea jurământului de credință are valoare de principiu constituțional

9 Art. 104 nu este singurul text constituțional care reglementează jurământul de credință. Art. 54 alin. (2) prevede că cetățenii cărora le sunt încredințate funcții publice, precum și militarii, răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin și, în acest scop, vor depune jurământul cerut de lege. Persoanele care îndeplinesc o funcție publică satisfac prin activitatea lor un serviciu public, de care beneficiază o comunitate de indivizi mai largă sau mai restrânsă. O caracteristică esențială a funcției publice este prestarea de către funcționarul public a unui jurământ de care este legat începutul exercitării funcției respective, precum și legalitatea activității pe care o desfășoară acesta, validitatea actelor pe care le semnează, drepturile sale și, evident, responsabilitatea sa în funcția în care a fost numit, inclusiv sancțiunile ce-i pot fi aplicate. Importanța depunerii jurământului de către un funcționar public este atât de mare, încât în practica și doctrina administrativă românească, din perioada interbelică, se considera că o dată depus, jurământul ne se repetă de către aceeași persoană la numirea într-o altă funcție[1)].

[1)] *M. Văraru*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei Socec & Co., București, 1928, p. 143. A se vedea și *V.I. Prisăcaru*, Funcționarii publici, Ed. All Beck, București, 2004, p. 101.

Nu greşim dacă în această schemă teoretică îi introducem pe membrii Guvernului. În 10
fond, şi aceştia îndeplinesc o funcţie publică, se află în serviciul comunităţii cetăţenilor şi asigură nu numai desfăşurarea unei activităţi de guvernare, ci şi a unei activităţi de administrare, aşa cum prevede art. 102 alin. (1) din Constituţie. Din coroborarea art. 54 alin. (2) din Legea fundamentală cu art. 102 alin. (1), deja menţionat, rezultă că obligativitatea depunerii jurământului de către membrii Guvernului la numirea acestora în funcţie, are semnificaţia unui principiu constituţional, de care Legea fundamentală leagă nu numai începutul exercitării mandatului lor, ci şi desfăşurarea întregii activităţi a unui ministru, în înţelesul cel mai larg al acesteia, inclusiv al complexităţii efectelor activităţii respective. Este aceasta o concluzie care corespunde întrutotul, teoriei clasice a dreptului constituţional din ţara noastră[1]. Dacă art. 54 alin. (2) din Constituţie leagă obligaţia depunerii jurământului cerut de lege de răspunderea funcţionarului public pentru îndeplinirea cu bună credinţă a obligaţiilor ce-i revin în această calitate şi de fidelitatea sa faţă de ţară, art. 104 din Constituţie, raportat la art. 82 din Legea fundamentală, care prevede formula jurământului, îl situează pe ministru la nivelul angajamentelor asumate de Preşedintele României prin jurământul depus de acesta faţă de comunitatea cetăţenilor.

Depunerea jurământului ca principiu de drept constituţional este pe deplin evidenţiată şi 11
de formula jurământului: ca şi Preşedintele României, membrii Guvernului se angajează nu numai să respecte Constituţia şi legile ţării – obligaţie constituţională ce revine oricărui cetăţean al României - ci şi să apere democraţia, drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor, suveranitatea şi independenţa României, precum şi unitatea şi integritatea teritorială a ţării. Acestea sunt angajamente de rang constituţional rezervate celor mai înalţi demnitari ai statului român. Aceste elemente de substanţă constituţională ale jurământului prestat de miniştri la numirea în funcţie apar şi în formula jurământului depus de membrii Parlamentului, după ce mandatul acestora a fost validat. Dacă un deputat sau senator este numit ministru, va fi obligat să depună în această nouă demnitate publică jurământul prevăzut la art. 82 din Constituţie, deşi a depus anterior, în calitate de parlamentar, un jurământ asemănător.

Art. 105. Incompatibilităţi

(1) Funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcţii publice de autoritate, cu excepţia celei de deputat sau senator. De asemenea, ea este incompatibilă cu exercitarea unei funcţii de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizaţiilor cu scop comercial.

(2) Alte incompatibilităţi se stabilesc prin lege organică.

Lucrări de referinţă: *D. Apostol Tofan*, Comentariul art. 105 din Constituţie, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 968-976; *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 208-213; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 389-390; *Colectiv*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 231-232; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituţia României revizuită. Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 171-175; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 310-311; *V. Vedinaş*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2007, p. 307-308.

[1] A se vedea *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. II, fascicola II, Ed. Casa Şcoalelor, 1933, p. 17.

Studii de specialitate: *D. Apostol Tofan*, Critici și soluții cu privire la reglementarea Guvernului în perspectiva revizuirii Legii fundamentale, în Revista de Drept Public nr. 1/2013; *E. Bălan*, Misiuni și mijloace ale administrației publice – elemente ale unei „Constituții administrative" a României, în Revista de Drept Public nr. 2/2013; *A. Răşcanu*, Incompatibilități și conflicte de interese, în Dreptul nr. 10/2003; *I. Brad*, Câteva aprecieri referitoare la sfera noțiunii de „funcție publică de autoritate", în Dreptul nr. 3/2004.

Corelații legislative: Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001); Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003).

Comentariu

Sumar

§1. Precizări prealabile privind componența Guvernului 1082
§2. Noțiunea de incompatibilitate 1083
§3. Noțiunea de funcție publică de autoritate 1084
§4. Compatibilitatea funcției de membru al Guvernului cu mandatul de deputat sau de senator 1086
§5. Dreptul Parlamentului de a stabili prin lege organică alte incompatibilități ale funcției de membru al Guvernului 1086

§1. Precizări prealabile privind componența Guvernului

1 Nu este recomandabil ca Legea fundamentală să indice structura pe funcții a Guvernului, întrucât în felul acesta ar bloca schimbarea acesteia în viitor. Curtea Constituțională s-a pronunțat deja în sensul că Legiuitorul constituant a reglementat modul de alcătuire a Guvernului într-o manieră suplă, care permite acestei autorități publice, ca în scopul realizării programului său de guvernare aprobat prin acordarea votului de încredere de către Parlament, să propună o structură în raport cu obiectivele pe care trebuie să le realizeze[1]. Parlamentul ordinar trebuie să aibă dreptul de a face schimbări în ceea ce privește structura Guvernului, în funcție de amplitudinea programelor de guvernare, de concepția primului-ministru privind administrarea treburilor publice, de probleme noi care pot să apară pe parcursul guvernării și fac necesare noi funcții ministeriale integrate în structura Guvernului[2]. Acesta este motivul pentru care Constituția a prevăzut în art. 102 alin. (3) că Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membrii stabiliți prin lege organică. Precizăm că legea organică prin care s-ar înființa noi funcții de rang ministerial în Guvern nu este legată de un anumit domeniu de reglementare. În concordanță cu aceste prevederi constituționale, art. 3 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea Guvernului României și a ministerelor[3] a stabilit că în afară de primul-ministru și miniștri, din Guvern mai pot face parte un viceprim-ministru, miniștri de stat, precum și miniștri-delegați, cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru. Este însă o cerință legală ca toți aceștia

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 88/2004 (M.Of. nr. 226 din 15 martie 2004).

[2] *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele Românei. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 86.

[3] M.Of. nr. 164 din data de 2 aprilie 2001

să fie prevăzuți în lista membrilor Guvernului prezentată Parlamentului în vederea acordării votului de încredere. Așa cum am precizat în cadrul altui comentariu, calitatea de membru al Guvernului trebuie să rezulte din lista depusă de către candidatul la funcția de prim-ministru în vederea obținerii votului de încredere. Cu alte cuvinte, au calitatea de membru al Guvernului, numai persoanele care figurează pe lista de candidați pentru diferite funcții ministeriale acceptate în bloc de Parlament și numite în funcțiile respective de către Președintele României. Includem în această categorie și miniștrii numiți de către șeful statului în urma unor remanieri ale Guvernului. Este important de reținut aceste precizări, deoarece dispozițiile art. 105 din Constituție sunt aplicabile doar membrilor Guvernului, indiferent care ar fi raporturile ierarhice între aceștia.

§2. Noțiunea de incompatibilitate

Conceptul general de **incompatibilitate** a fost definit pe larg în comentariile art. 71 și ale art. 84 alin. (1) din Constituție. Pe lângă trăsăturile de gen ale termenului de incompatibilitate întâlnite în cazul membrilor Parlamentului și Președintelui României, prezente și în cazul membrilor Guvernului, acestora li se aplică un regim propriu de incompatibilitate, care ține de specificul activității acestora și tinde să le asigure un anumit statut în raport cu alte funcții și demnități publice. Ținem totuși să amintim câteva elemente care dau consistență termenului de incompatibilitate aplicabile și membrilor Guvernului. Într-o definiție de dicționar, incompatibilitatea exprimă interdicția ca o persoană să poată exercita concomitent două sau mai multe funcții ori demnități publice. În esența sa, noțiunea de incompatibilitate rămâne o limitare a dreptului unei persoane de a munci pe măsura capacității și a aptitudinilor sale profesionale, a puterii sale de muncă. Supunerea unui membru al Guvernului și, în general, a unui funcționar public ori a unei alte persoane care exercită un serviciu public, regimului juridic al incompatibilităților, obligă statul la compensații pe măsura renunțării persoanei respective la dreptul său de a muncii. Rațiunea stabilirii unor incompatibilități ale funcției de membru al Guvernului constă, pe de-o parte, în evitarea cumulului între două activități sociale situate în cadrul exercitării a două puteri concurente ale statului, iar, pe de altă parte, obligarea miniștrilor și a celorlalți demnitari care fac parte din Guvern să-și consacre întreaga activitate îndeplinirii îndatoririlor ce le revin în această calitate. Incompatibilitatea este și o formă de protecție constituțională și, după caz, legală a unui membru al Guvernului, față de ipoteticele influențe în activitatea sa ministerială, întreprinse, îndeosebi, de organisme de reprezentare profesională din care ar face parte un membru al Guvernului ori de organizații cu scop comercial care ar avea ca asociat un ministru sau un alt demnitar cu rang similar[1]. Pe de altă parte, și membrii Guvernului ar putea fi tentați, dacă ar exercita mai multe funcții sau activități în cumul, să-și folosească poziția în Guvern pentru a obține pentru sine o serie de avantaje, îndeosebi materiale, dar și de altă natură, intrând astfel într-un conflict de interese, ce le-ar afecta obiectivitatea în îndeplinirea îndatoririlor lor guvernamentale. 2

În materie de incompatibilitate trebuie păstrată regula potrivit căreia orice incompatibilitate cu o anumită funcție ori activitate trebuie să fie prevăzută explicit într-un act 3

[1] În același sens, *I. Vida*, Puterea executivă și administrația publică, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994, p. 82.

normativ și nu dedusă din practică sau pe cale de interpretare sau prin asimilare cu alte asemenea regimuri juridice. Incompatibilitatea funcției de membru al Guvernului vizează și stabilirea unui astfel de statut, care să permită persoanelor numite în această funcție să-și afirme echidistanța față de interesele economice și profesionale concurente și, chiar, rivale. Acesta este și motivul pentru care art. 105 alin. (1) din Constituție a preluat din Constituția Franței din 1958 incompatibilitatea funcției de membru al Guvernului cu exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizațiilor cu scop comercial.

4 Inițial, Legea nr. 90/2001 a stabilit anumite funcții și activități pe care Parlamentul le-a declarat incompatibile cu funcția de membru al Guvernului. Ulterior, Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției[1] a abrogat dispozițiile corespunzătoare din Legea nr. 90/2001 și a enunțat, în schimb, un complex de funcții și activități interzise membrilor Guvernului. Constatarea stării de incompatibilitate a unui membru al Guvernului revine primului-ministru, care va dispune măsurile necesare pentru încetarea acesteia. Nu există în Legea nr. 90/2001 o dispoziție care să reglementeze constatarea stării de incompatibilitate a primului-ministru. În opinia noastră, autoritatea publică cea mai îndreptățită să constate această incompatibilitate este Președintele României, care are competența constituțională să numească Guvernul.

§3. Noțiunea de funcție publică de autoritate

5 În doctrina recentă de drept administrativ s-a precizat că prin funcție publică se înțelege situația juridică a persoanei fizice – învestită legal cu atribuții în realizarea competenței unei autorități publice – ce constă în ansamblul drepturilor și obligațiilor care formează conținutul juridic complex dintre persoana fizică respectivă și organul care l-a învestit[2]. Crearea unei funcții publice presupune, în primul rând, existența unor cerințe sociale largi, pe care numai statul le poate realiza, recurgând la forța sa publică. În al doilea rând, funcția publică implică o anumită organizare, precum și resurse materiale și umane pe care numai statul le deține și pe care le utilizează potrivit unor strategii, metode și programe de politici publice. Realizarea unei funcții publice se produce în mod repetat și durează atâta timp cât există cerințele sociale pentru care aceasta a fost înființată. Pot exista funcții publice care presupun utilizarea puterii publice a statului și funcții publice în care titularii acestora se rezumă la acte de administrare și gestiune a unui patrimoniu. Distingem astfel, pe de-o parte, pe magistrați, polițiști, jandarmi etc., iar, pe de altă parte, cadre didactice, bibliotecari, personal medical ș.a.m.d.

6 Constituția folosește termenul de funcție publică de autoritate în sensul său cel mai cuprinzător. Nu există o definiție constituțională sau legală a acestui termen suficient de cuprinzătoare pentru toate activitățile sociale, desfășurate sub autoritatea și cu mijloacele oferite de puterea statului pentru a fi pe deplin aplicabilă și operațională în privința art. 105 din Constituție. Art. 2 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prevede că funcția publică reprezintă ansamblul atribuțiilor

[1] M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003.

[2] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 584.

și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală și locală, precum și de autoritățile administrative autonome. Ca atare, noțiunea de funcție publică de autoritate va trebui construită în funcție de înțelesul cel mai general atribuit termenului de autoritate, înțelegând prin aceasta exclusiv exercitarea legitimă a autorității puterii de stat, fie la nivel central, fie la cel local pentru realizarea unor interese publice determinate. În nomenclatura funcțiilor publice – înțelese ca un serviciu de interes larg comunitar – sunt cuprinse funcțiile publice de autoritate și funcțiile publice de gestiune. Acestea din urmă ies din problematica analizată în acest comentariu, membrii Guvernului putând cumula, de pildă, o funcție didactică, funcția de medic sau pot lucra în domeniul cercetării științifice. Funcția publică de autoritate presupune dreptul unei persoane învestite cu înfăptuirea unui serviciu public de a comanda un anumit comportament juridic și de a sancționa în numele statului pe oricine care nu ar respecta acest model de conduită juridică[1)].

Dacă separăm pe un criteriu etimologic termenul de funcție publică de autoritate, vom 7
găsi două noțiuni distincte: funcția publică și autoritate. Funcția publică constă într-un complex de atribuții pentru realizarea unui serviciu de interes public, al cărui titular este îndreptățit în mod legitim să îl exercite. Termenul de autoritate are aici semnificația de utilizare a forței statului pentru satisfacerea unui interes socotit de stat ca având o importanță socială largă, ceea ce justifică și măsurile întreprinse de acesta pentru realizarea lui. Legiuitorul român ca de altfel și doctrina de specialitate folosesc, însă, mai multe noțiuni care utilizează termenii de funcție publică și de autoritate combinându-i în diferite sintagme cu semnificații diferite. Este posibil să apară astfel unele confuzii în înțelegerea termenului constituțional de *funcție publică de autoritate*. Astfel, art. 25 din Legea nr. 215/2001, republicată, prevede, de pildă, că primarii și consilierii locali, inclusiv cei aleși în consiliile județene îndeplinesc o „funcție de autoritate publică". Despre aceleași subiecte de drept, Legea nr. 161/2003 precizează că aceștia îndeplinesc o funcție publică de autoritate[2)].

În literatura de specialitate s-a menționat în mod corect că prin funcții publice de 8
autoritate, pot fi considerate doar acele funcții, al căror deținător este împuternicit de lege să emită, pe cale de manifestări de voință unilaterale, în numele și pentru organul de stat din care face parte, acte generatoare, în temeiul puterii de stat, de efecte juridice[3)]. În doctrină, s-a mai susținut că orice funcție de conducere din organele administrative apare ca o funcție publică de autoritate, incompatibilă cu funcția de membru al Guvernului[4)].

Din categoria funcțiilor publice de autoritate incompatibile cu funcția de membru al 9
Guvernului sunt excluse, prin voința expresă a Legiuitorului constituant, mandatul de deputat și cel de senator. Are, în schimb, statut de funcție publică de autoritate, funcția de parlamentar european.

[1)] Pentru explicații suplimentare privind funcția publică de autoritate, a se vedea *C. Ionescu*, Constituția României comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudența Curții Constituționale. Titlul III, Capitolul I – Parlamentul, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 215-220.

[2)] A se vedea, în acest sens, *I. Brad*, Câteva aprecieri referitoare la sfera noțiunii de „funcție publică de autoritate", în Dreptul nr. 3/2004.

[3)] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 221

[4)] *A. Iorgovan*, op. cit., p. 390.

10 În fine, în afară de funcția publică de autoritate în diferite legi speciale se face referire la funcții de demnitate publică. Indiscutabil este vorba, în acest caz, tot de funcții publice de autoritate, deși între cele două noțiuni nu se poate face confuzie. Titularii funcției de demnitate publică ocupă o poziție specială datorită importanței sociale și rangului demnității respective. Demnitari sunt și Președintele României, Avocatul Poporului, judecătorii Curții Constituționale, membrii Parlamentului, membrii Guvernului etc. Dacă funcția publică de autoritate este o specie de funcție publică, vom spune că funcția de demnitate publică este o specie mai restrânsă a funcției publice de autoritate. Cu alte cuvinte, există funcții publice de autoritate care nu sunt în același timp și funcții de demnitate publică. Acestea din urmă, însă, sunt funcții publice de autoritate.

§4. Compatibilitatea funcției de membru al Guvernului cu mandatul de deputat sau de senator

11 Stabilirea compatibilității mandatului de membru al Parlamentului cu cel de membru al Guvernului a fost o opțiune politică a Adunării Constituante, care corespunde tradiției românești. Constituțiile monarhice prevedeau posibilitatea ca miniștrii să cumuleze mandatul de deputat sau de senator. În literatura de specialitate au fost menționate, atât avantajele cumulului celor două mandate, cât și dezavantajele acestuia[1)].

§5. Dreptul Parlamentului de a stabili prin lege organică alte incompatibilități cu funcția de membru al Guvernului

12 Există două categorii de incompatibilități: o categorie de rang constituțional și o categorie de rang parlamentar. A fost voința Adunării Constituante de a institui incompatibilități de natură diferită, pentru a permite legiuitorilor ordinară să extindă regimul constituțional de incompatibilități ale funcției de membru al Guvernului. Efectele juridice ale incompatibilităților aplicabile persoanelor care exercită atribuții ministeriale în cadrul Guvernului sunt similare. Miniștrii aflați în stare de incompatibilitate, indiferent care ar fi actul normativ prin care acestea au fost instituite, sunt obligați într-un anumit termen să pună capăt acestei situații.

Art. 106. Încetarea funcției de membru al Guvernului

Funcția de membru al Guvernului încetează în urma demisiei, a revocării, a pierderii drepturilor electorale, a stării de incompatibilitate, a decesului, precum și în alte cazuri prevăzute de lege.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 213-219, p. 178-180; *D. Apostol Tofan*, Comentariul art. 106 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 976-984; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 232-233; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 175-178; *C. Ionescu*, Raporturile

[1)] A se vedea, în acest sens, *D. Apostol Tofan*, Comentariul art. 105 din Constituție, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 969-970; *A. Iorgovan*, op. cit., p. 389-390.

Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 85-94; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 390-392; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 308-309.

Studii de specialitate: *D.C. Dănișor, S. Drăghici*, Demiterea miniștrilor prin moțiune simplă. Controlul constituționalității regulamentelor Parlamentului. Conflict de natura constituțională între autoritățile publice. Sesizarea Curții Constituționale. Decizii interpretative. Efectele deciziei Curții Constituționale, în Revista de Drept Public nr. 2/2007; *C. Ionescu*, Reflecții pe marginea art. 106 din Constituția României, revizuita, în Pandectele Române nr. 5/2013.

Corelații legislative: Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001).

Comentariu

Sumar

§1. Noțiunea de membru al Guvernului. Categorii de funcții 1087
§2. Limitele în timp ale exercitării funcției de membru al Guvernului 1089
§3. Cauzele și procedurile legale de încetare a funcției de membru al Guvernului 1089

§1. Noțiunea de membru al Guvernului. Categorii de funcții

Adunarea Constituantă a renunțat la o parte din puterea sa discreționară și a făcut o reverență Parlamentului ordinar – oricare ar fi legislatura acestuia, permițându-i să completeze parțial structura Guvernului. În art. 102 alin. (3) Constituția prevede că Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică. Adunarea Constituantă ar fi putut să stabilească ea însăși structura pe funcții a Guvernului și chiar raporturi ierarhice între funcțiile respective. Dacă ar fi optat pentru o asemenea formulă normativă, structura Guvernului ar fi putut să devină în timp rigidă și o frână în funcționarea optimă și adaptată unor condiții politice și de altă natură a echipei ministeriale numită prin decret prezidențial. Adunarea Constituantă a preferat o altă formulă normativă: a decis ca Guvernul să fie alcătuit dintr-o structură fixă și obligatorie – prim-ministru și miniștrii – care poate fi completată în funcție de concepțiile politice și orientările candidatului pentru funcția de prim-ministru privind administrarea treburilor publice și conducerea sectoarelor economice naționale. Totuși, Adunarea Constituantă a dovedit moderație și prudență și a limitat puterile acesteia, prevăzând că suplimentarea structurii Guvernului cu noi funcții, în afara celor de prim-ministru și miniștrii, o poate face Parlamentul prin lege organică, urmând ca în cadrul voinței legislative a acestuia, viitorul prim-ministru să propună Parlamentului o listă a membrilor Guvernului care să cuprindă și alte funcții. În această formulă, Parlamentul poate să fie de acord cu propunerile nominale făcute pe funcții de către ipoteticul viitor prim-ministru sau să refuze chiar structura Guvernului propusă de acesta. 1

Punând în practică voința Adunării Constituante, Parlamentul a stabilit în Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor că Guvernul este alcătuit din primul-ministru și miniștrii [art. 3 alin. (1)]. Totodată, legea a prevăzut că în afară de cele două categorii de funcții ministeriale, din Guvern pot face parte și miniștrii de stat, precum și miniștrii-delegați, cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, prevăzuți în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea 2

votului de încredere. Ulterior, acest text [art. 3 alin. (2)] a fost modificat prin O.U.G. nr. 221/2008, în noua redactare, art. 3 alin. (2) din Legea nr. 90/2001, prevăzând că în afară de primul-ministru și miniștrii, din Guvern mai pot face parte un viceprim-ministru, miniștrii de stat, precum și miniștrii-delegați, cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru, prevăzuți în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere. Din textul legal citat rezultă mai multe concluzii, dintre care una este esențială. Calitatea de membru al Guvernului trebuie să rezulte din lista depusă de către candidatul la funcția de prim-ministru în vederea obținerii votului de încredere. Cu alte cuvinte, au calitatea de membru al Guvernului, numai persoanele care figurează pe lista de candidați pentru diferite funcții ministeriale acceptată în bloc de Parlament. Enunțul art. 3 alin. (2) al Legii nr. 90/2001 permite – printr-o interpretare literală excesivă că primul-ministru poate numi miniștrii-delegați cărora le stabilește, chiar și temporar și ad-hoc însărcinări speciale, după îndeplinirea cărora aceștia pierd această calitate. Această categorie atipică de funcție publică nu poate să facă parte din structura Guvernului, în înțelesul pe care aceasta o are în art. 102 alin. (3) din Constituție.

3 Art. 3 din Legea nr. 90/2001 se referă la două categorii de funcții de membru al Guvernului:

a) primul-ministru și miniștrii, funcții publice care nu pot să lipsească din structura oricărui Guvern;

b) viceprim-ministru, ministru de stat și miniștrii-delegați cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru.

4 Viceprim-ministrul este, cel puțin terminologic, o funcție de conducere și coordonare a unor departamente de strictă specialitate. Funcția de viceprim-ministru poate fi exercitată de către unul dintre miniștri sau de către o persoană care nu mai are o altă calitate în Guvern. Ministrul de stat poate fi unul dintre miniștrii care, având aprobarea Parlamentului, dată la solicitarea premierului poate să coordoneze activitatea unor ministere, stabilite formal de către acesta. Miniștri de stat coordonează, sub conducerea nemijlocită a primului-ministru, realizarea programului de guvernare acceptat de Parlament, într-un domeniu de activitate, scop în care conlucrează cu miniștrii care răspund de îndeplinirea acestui program în cazul ministerelor pe care le conduc.

5 Constituția nu a stabilit raporturile ierarhice între membrii Guvernului. Este însă logic, ca primul-ministru să ocupe o funcție ierarhic superioară miniștrilor și celorlalți membri ai Guvernului. Problema este dacă o astfel de poziționare este de ordine constituțională sau de natura legii. Constituția nu stabilește explicit raporturi ierarhice în intimitatea administrativ-birocratică a Guvernului, dar recunoaște implicit o poziție preponderentă din punct de vedere al prestigiului politic, dar și instituțional a primului-ministru, cel puțin prin enumerările pe funcții, pe care le face, atunci când se referă la membrii Guvernului [art. 103; art. 102 alin. (3); art. 104 alin. (1) etc.]. În plus, Constituția prevede textual că primul-ministru conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, este adevărat, cu respectarea atribuțiilor ce revin acestora. Legea nr. 90/2001 este mult mai precisă în materie de ordine administrativă ierarhică în cadrul Guvernului, rolul principal revenind primului-ministru, care îndeplinește pe lângă atribuțiile explicite și orice alte atribuții care decurg din rolul și funcțiile Guvernului. Între membrii Guvernului, nici Constituția, nici Legea nr. 90/2001 nu stabilește raporturi ierarhice, ci doar raporturi de coordonare.

§2. Limitele în timp ale exercitării funcției de membru al Guvernului

Guvernul este numit de Președintele României pe baza votului de încredere acordat de Parlament [art. 85 alin. (1) din Constituție]. 6

Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului prevede în art. 90 că hotărârea Parlamentului privind acordarea votului de încredere se semnează de președinții celor două Camere ale Parlamentului și se înaintează de îndată Președintelui României pentru a îndeplini procedura de numire a Guvernului. Regulamentul reia formularea din art. 85 alin. (1) din Constituție, care prevede că Președintele republicii numește Guvernul, și nu pe fiecare membru al acestuia în parte. De aceea, decretul prezidențial de numire a Guvernului cuprinde în bloc pe toți membrii Cabinetului, care au figurat pe lista acceptată de Parlament. În cadrul procedurii de numire, primul-ministru, miniștrii și ceilalți membri ai Guvernului depun individual, în fața Președintelui României jurământul de credință prevăzut de Constituție și pentru șeful statului. Art. 104 alin. (2) din Constituție prevede că fiecare membru al Guvernului și acesta în întregul său își exercită mandatul de la data depunerii jurământului. 7

Mandatul Guvernului depinde, din punct de vedere al duratei, de întinderea în timp a legislaturii. Mandatul Parlamentului fiind, în principiu, de 4 ani, aceeași durată ar urma să aibă și Guvernul al cărui program a fost acceptat de forul legislativ respectiv. Art. 110 alin. (1) din Constituție prevede că Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale, moment de la care cele două regulamente parlamentare consideră că Senatul și Camera Deputaților sunt constituite legal și pot să se organizeze și să dezbată politic programul de guvernare și lista membrilor noului Cabinet. 8

În aceste două limite de timp, membrii Guvernului își exercită mandatul constituțional. Existența concretă a unui anumit Guvern va depinde în cursul legislaturii Parlamentului care i-a acceptat programul de guvernare, de voința politică a partidului parlamentar care l-a susținut. Oricând, acesta, de fapt grupurile parlamentare ale sale în Camera Deputaților și Senat, pot curma existența Guvernului, inițiind sau sprijinind prin vot o moțiune de cenzură împotriva acestuia. 9

§3. Cauzele și procedurile legale de încetare a funcției de membru al Guvernului

Art. 106 din Constituție prevede că funcția de membru al Guvernului încetează în urma demisiei, a revocării, a pierderii drepturilor electorale, a stării de incompatibilitate, a decesului, precum și în alte cazuri prevăzute de lege. Ca și în cazul art. 102 din Constituție, Adunarea Constituantă a permis Parlamentului să adauge, în timp, și alte cazuri în care funcția de membru al Guvernului încetează. Procedeul este explicabil și discutabil în același timp. Se constituie astfel două regimuri juridice, unul constituțional (care nu poate fi schimbat decât printr-o revizuire constituțională) și altul legal, lăsat la latitudinea Parlamentului și chiar a Guvernului prin adoptarea unei ordonanțe de urgență. Nu discutăm opțiunea Adunării Constituante. Atragem însă atenția asupra vulnerabilității unui astfel de procedeu care poate schimba conjunctural logica unei proceduri constituționale extrem de importante. Ca un exercițiu de școală ne putem închipui că Parlamentul ar stabili prin lege (ordinară) că funcția de membru al Guvernului îndeplinită prin cumul de un parlamentar ar înceta, dacă parlamentarul respectiv ar lipsi de la un anumit număr de ședințe ale 10

Camerei din care face parte, fără aprobarea cerută de Regulamentul Camerei respective sau dacă a refuzat nejustificat să răspundă la întrebările sau interpelările ce i s-au adresat într-o sesiune parlamentară. Absurdul unei astfel de situații ipotetic posibilă ar fi impus de la sine o mai mare rigoare pentru redactarea unui text constituțional. La o viitoare revizuire a Constituției ar trebui să se reflecteze cu multă atenție asupra acestei metode de suplimentare sau completare a reglementării constituante cu o reglementare legală.

11 Încetarea funcției de membru al Guvernului trebuie să rămână exclusiv o procedură de natură constituțională, iar puterea constituantă nu se poate completa cu voința legislativă ordinară. Din combinarea puterii constituante cu cea legislativă ordinară rezultă cel mai adesea un hibrid, care poate genera erori.

12 Art. 8 alin. (1) din Legea nr. 90/2001 prevede că în cazul în care încetarea calității de membru al Guvernului intervine ca urmare a demisiei, a pierderii drepturilor electorale, a incompatibilității, a decesului și în alte situații prevăzute de lege, Președintele României, la propunerea primului-ministru, ia act de aceasta și declară vacantă funcția de membru al Guvernului.

13 *A. Demisia* este actul unilateral de voință al unei persoane care îndeplinește o anumită funcție publică sau privată prin care face cunoscută organizației, autorității publice, instituției sau unei persoane îndreptățite, hotărârea sa de a înceta să îndeplinească funcția respectivă. Art. 6 din Legea nr. 90/2001 prevede că demisia din funcția de membru al Guvernului se anunță public, se prezintă în scris primului-ministru și devine irevocabilă din momentul în care s-a luat act de depunerea ei, dar nu mai târziu de 15 zile de la data depunerii.

14 În postul devenit vacant, Președintele României va desemna un alt membru al Guvernului, la propunerea primului-ministru să îndeplinească atribuțiile celui care a demisionat din funcția de membru al Cabinetului. În cazul în care primul-ministru demisionează, demisia sa antrenează demisia întregului Guvern. Președintele Republicii va desemna un alt membru al Guvernului pentru a prelua atribuțiile premierului demisionar, în calitate de prim-ministru interimar, până la formarea noului Guvern. Demisia fiind un act irevocabil din momentul în care s-a luat act de depunerea sa, primul-ministru sau, după caz, membrul Guvernului care a recurs la acest act nu mai poate să revină asupra acestuia.

15 *B. Revocarea* este, în principiu, un act sancționator; exprimă o nemulțumire, o insatisfacție a primului-ministru în legătură cu activitatea desfășurată de un membru al Guvernului sau față de comportamentul acestuia în cadrul Guvernului sau în afara acestuia. Revocarea poate să intervină și pentru cauze neimputabile persoanei în cauză. Revocarea unui membru al Guvernului este o prerogativă a Președintelui României, la care acesta recurge numai la propunerea primului-ministru. Revocarea se face prin decret prezidențial. Întrucât atribuțiile demnitarului în cauză au caracter de continuitate, premierul îi propune Președintelui Republicii să desemneze în locul celui revocat un alt membru al Guvernului pentru a-i îndeplini atribuțiile acestuia, pentru o perioadă de cel mult 45 de zile. Revocarea dă naștere procedurii de remaniere, ce va fi finalizată prin numirea de către Președintele României, la propunerea premierului, a unui alt titular pentru funcția celui revocat.

16 *C. Pierderea drepturilor electorale* – situație în care orice membru al Guvernului, inclusiv primul-ministru nu mai are aptitudinea de a ocupa vreo funcție în Guvern – este rezultatul unor stări de fapt (de natură medicală) certificate și constatate printr-o procedură formală, sancțiuni civice aplicate de autorități publice competente sau ale unor acțiuni personale ale oricărui membru al Guvernului prin care renunță la condițiile constituționale

de eligibilitate pentru ocuparea unei funcții sau demnități publice. Concret, pierderea drepturilor electorale ale unui membru al Guvernului survine:

a) în cazul punerii sale sub interdicție, în condiții procedurale de natură jurisdicțională pentru debilitate sau alienare mintală constatate prin expertiză medicală;

b) în cazul condamnării prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă la pierderea drepturilor electorale;

c) în cazul renunțării de către acesta la cetățenia română sau, după caz, a retragerii acesteia;

d) în cazul în care nu mai are domiciliul în țară.

D. Starea sau mai degrabă stările de incompatibilitate sunt precizate în art. 105 din Constituție (exercitarea concomitentă cu funcția de membru al Guvernului, a unei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de deputat sau senator ori a unei funcții de reprezentare profesională salarizate în organizațiile cu scop comercial). Constituția a recunoscut aptitudinea Parlamentului de a stabili alte incompatibilități prin lege organică. Același drept îl poate exercita și Guvernul printr-o ordonanță de urgență care este un act normativ ce poate să reglementeze domenii de natura legilor organice. Adunarea Constituantă a creat astfel o marjă extinsă de acțiune a Parlamentului și Guvernului în această materie, ceea ce are ca rezultat refluxul puterii constituante. Incompatibilitățile de natură legală stabilite de Parlament sau de Guvern au aceeași forță juridică, deși provin din voințe politice și normative inferioare textului constituțional. 17

E. În caz de deces al unui membru al Guvernului, primul-ministru va propune Președintelui României să desemneze un alt membru al Guvernului pentru o perioadă ce nu poate să depășească 45 de zile, care va îndeplini atribuțiile persoanei decedate. Totodată, premierul va propune Președintelui României un nou membru al Cabinetului în locul celui care a decedat. 18

F. Un caz special de încetare nu a funcției ca atare, ci a atribuțiilor pe care le incumbă funcția de membru al Guvernului respectivă, este suspendarea acestuia din funcție. Potrivit art. 109 alin. (2) din Constituție, în cazul în care s-a cerut urmărirea penală a unui membru al Guvernului, Președintele României este îndreptățit să-l suspende din funcție. Nici Constituția, nici Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată, nu prevăd că măsura suspendării ar fi inițiată la propunerea premierului. Este deci o prerogativă exclusivă a Președintelui României. Textul constituțional folosește, în acest caz, particula „poate". Președintele are deci latitudinea de a lua o astfel de decizie. Constituția nu precizează durata suspendării, aceasta depinzând de procedurile jurisdicționale impuse de urmărirea penală propriu-zisă. Într-o asemenea situație, Premierul îi poate propune Președintelui republicii fie desemnarea pentru o perioadă de cel mult 45 de zile a unui alt membru al Guvernului să exercite în continuare atribuțiile celui împotriva căruia s-a pornit urmărirea penală. În cazul în care membrul Guvernului este trimis în judecată, Președintele recurge în mod obligatoriu la procedura suspendării. 19

În cazul suspendării, calitatea de membru al Guvernului nu se pierde. Suspendarea nu poate fi echivalată cu încetarea funcției. Persoana în cauză nu mai are dreptul să exercite nicio atribuție dintre cele care îi reveneau ca membru al Guvernului. În principiu, calitatea de membru al Guvernului poate fi reluată dacă, de pildă, imediat după începerea urmăririi penale sau a judecății se dovedește cu probe de necontestat că este nevinovat. Măsura suspendării din funcție ar trebui să înceteze de îndată. Cum judecarea în sine poate să 20

dureze mai mulți ani, este posibil ca persoana a cărei nevinovăție a fost constatată de instanță să nu-și mai poată prelua funcția din care a fost suspendat.

21 *G. Orice membru al Guvernului se poate afla la un moment dat în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile.* De regulă, astfel de situații sunt de natură medicală și au caracter obiectiv. Coma, tratamentul cu medicamente care reduc capacitatea de utilizare deplină a facultăților mintale, imobilizarea prelungită la pat, reacții post operatorii de durată etc. sunt cauze care produc imposibilitatea exercitării mandatului. Premierul poate recurge la procedura prevăzută de art. 107 alin. (3) și (4) din Constituție, propunându-i Președintelui României să desemneze temporar pe unul dintre membrii Guvernului pentru a exercita atribuțiile persoanei aflată în imposibilitate de a-și exercita mandatul de membru al Guvernului. Dacă imposibilitatea durează mai mult de 45 de zile, aceasta va deveni un temei pentru revocarea sa, iar în locul său va fi numit un alt membru al Guvernului potrivit procedurii prevăzute la art. 85 alin. (2) din Constituție.

22 *H. Legea nr. 90/2001 prevede explicit o situație de nedemnitate civică când funcția de membru al Guvernului încetează prin demitere de către Președintele României, la propunerea primului-ministru.* Demiterea intervine, potrivit art. 8 alin. (2) din Legea nr. 90/2001 în două cazuri particulare:

a) în cazul în care un membru al Guvernului este condamnat penal printr-o hotărâre judecătorească definitivă;

b) în cazul în care averea sa a fost declarată, în tot sau în parte, ca fiind dobândită în mod ilicit, printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă.

Art. 107. Primul-ministru

(1) Primul-ministru conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuțiile ce le revin. De asemenea, prezintă Camerei Deputaților sau Senatului rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului, care se dezbat cu prioritate.

(2) Președintele României nu-l poate revoca pe primul-ministru.

(3) Dacă primul-ministru se află în una dintre situațiile prevăzute la articolul 106, cu excepția revocării, sau este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile, Președintele României va desemna un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, pentru a îndeplini atribuțiile primului-ministru, până la formarea noului Guvern. Interimatul, pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor, încetează dacă primul-ministru își reia activitatea în Guvern.

(4) Prevederile alineatului (3) se aplică în mod corespunzător și celorlalți membri ai Guvernului, la propunerea primului-ministru, pentru o perioadă de cel mult 45 de zile.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 219-227; *D. Apostol Tofan*, Comentariul art. 107 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 985-996; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 233-237; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 179-184; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 312-313; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 95-113; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 392-394; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 310-311.

Studii de specialitate: *B. Dima*, Raporturile dintre șeful statului și prim-ministru în România. O abordare comparativă, în Revista de Drept Public nr. 3/2006; *C. Ionescu*, Reflecții asupra art. 107 din Constituție, în Pandectele Române nr. 12/2013.

Corelații legislative: Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001).

Comentariu

Sumar

§1. Concepția Adunării Constituante privind rolul Guvernului în arhitectura constituțională a sistemului politic românesc 1093
§2. Poziția primului-ministru față de ceilalți membri ai Guvernului 1096
§3. Rolul și puterile constituționale ale primului-ministru 1098
§4. Președintele României nu îl poate revoca din funcție pe primul-ministru 1100
§5. Interimatul funcției de prim-ministru 1101
§6. Interimatul funcției de membru al Guvernului 1103

§1. Concepția Adunării Constituante privind rolul Guvernului în arhitectura constituțională a sistemului politic românesc

La 22 decembrie 1989, Guvernul, ca instituție fundamentală a statului, a supraviețuit revoltei populare care a avut ca rezultat, între altele, modificări esențiale în structura de exercitare a puterii. Marea Adunare Națională s-a autodizolvat. Alte instituții care și-au încetat *de facto* activitatea, au fost instituția Președintelui republicii și Consiliul de Stat, precum și alte organisme și instituții funcționale ale structurii de exercitare a puterii unice. Desființarea *de facto* a partidului comunist, care reprezenta baza ideologică a tuturor acestor organisme a însemnat dispariția oricărui fundament politic al puterii de stat. Spunem aceasta, deoarece înainte de 1990 nu se putea vorbi de o bază socială și politică a puterii, exprimată prin voința suverană a națiunii, manifestată pe cale electorală. Sursa politică a puterii fusese Partidul Comunist Român, dezintegrat spontan și de la sine chiar din primele momente ale revoltei populare victorioase de la 22 decembrie 1989. 1

Singura autoritate publică neafectată în structura sa a fost Guvernul, ca o cerință a continuității statului și ca partener de dialog în raporturile internaționale ale României, până la preluarea/recunoașterea *de jure* a Consiliului Frontului Salvării Naționale. În comunicatul către țară al Consiliului Frontului Salvării Naționale din 22 decembrie 1989 s-a anunțat demiterea Guvernului și, totodată, s-a prevăzut că „toate ministerele și organele centrale în actuala lor structură își vor continua activitatea normală, subordonându-se Frontului Salvării Naționale pentru o desfășurare normală a întregii vieți economice și sociale". În Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989 s-a prevăzut că în calitate de organ suprem al puterii de stat, Consiliul Frontului Salvării Naționale are, între altele, și atribuția de a numi și revoca pe primul-ministru și de a aproba componența Guvernului la propunerea primului-ministru. Legea nr. 37 din 7 decembrie 1990 pentru organizarea și funcționarea Guvernului României a prevăzut în art. 1 că Guvernul este organul central al puterii executive care exercită, în conformitate cu legea, administrația publică, pe întreg teritoriul țării. În lege s-a prevăzut, de asemenea, că primul-ministru este desemnat de Președintele României, iar componența Guvernului se aprobă, la propunerea primului-ministru, prin 2

hotărâre de către Adunarea Deputaților și Senat. Prin Legea nr. 37/1990 s-a conturat poziția de întâietate a primului-ministru în raporturile acestuia cu ceilalți membri ai Guvernului.

3 În ceea ce privește raporturile Guvernului cu cele două Camere ale Parlamentului și cu Președintele României, Legea nr. 37/1990 a optat pentru un model corespunzător unei republici parlamentare. Unele dintre dispozițiile legii au anticipat tezele proiectului de constituție privind rolul Guvernului și raporturile acestuia cu Președintele României. De pildă, art. 5 din Legea nr. 37/1990 este, practic, identic cu art. 87 din Constituția aprobată în decembrie 1991, în numerotarea în vigoare până la revizuirea acesteia în 2003.

4 Adunarea Constituantă a conturat modelul republicii semi-prezidențiale adaptat condițiilor social-istorice și politice existente în România în perioada respectivă și concepțiilor politice susținute de reprezentanții partidelor parlamentare în Constituantă. În textele privind proiectul de Constituție referitor la Guvern s-a prevăzut că acesta împarte puterea executivă cu președintele republicii. Adunarea Constituantă a aprobat astfel organizarea puterii executive potrivit modelului dualist, în care șefului statului și guvernului le revin atribuții distincte, comparabile ca pondere în procesul de guvernare. În ceea ce privește raporturile guvernului cu parlamentul, tezele au prevăzut că Adunarea Deputaților urma să aprobe componența și programul guvernului la propunerea primului-ministru, prin acordarea votului de încredere[1]. Referitor la raporturile dintre cele două autorități de vârf ale puterii executive, tezele au prevăzut că Președintele României urma să dețină ca prerogativă numirea primului-ministru în persoana unui deputat sau senator desemnat de partidul sau formațiunea politică majoritară în Adunarea Deputaților. Dacă din alegerile parlamentare nu s-ar fi degajat un partid sau formațiune politică majoritară, Președintele ar fi numit în funcția de prim-ministru un deputat sau senator în urma consultării grupurilor parlamentare[2]. Totodată, Președintele României avea atribuția ca la propunerea primului-ministru să revoce sau să numească pe ceilalți membri ai guvernului, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului[3]. În teze s-a prevăzut, de asemenea, că Guvernul asigură, la nivel național, sub controlul parlamentului, în condițiile prevăzute în Constituție, stabilirea și realizarea politicii interne și externe potrivit programului său de guvernare. Rezultă, destul de limpede, că Adunarea Constituantă a rezervat guvernului rolul pe care acesta îl are în mod obișnuit în regimurile parlamentare.

5 În concepția politică a Adunării Constituante, Guvernul urma să rezulte din voința suverană a Parlamentului și să-și desfășoare activitatea sub controlul acestuia, ceea ce îi atrăgea o răspundere politică față de forul legislativ. Adunarea Constituantă nu a prevăzut niciun raport de subordonare a primului-ministru față de Președintele României, deși acesta avea atribuția de a-l numi. Tezele au prevăzut, în acest sens, că primul-ministru, în termen de 5 zile de la numirea de către Președinte, supunea Adunării Deputaților componența și programul guvernului și cerea acesteia votul de încredere. În caz de refuz, primul-ministru desemnat ar fi avut obligația de a prezenta Președintelui României demisia guvernului, Președintele urmând să numească o nouă persoană care va forma noul guvern[4].

---

[1] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 448.
[2] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 449.
[3] Ibidem.
[4] Idem, p. 450.

În privința primului-ministru, tezele au prevăzut că acesta conduce Guvernul, coordonează activitatea miniștrilor, cu respectarea atribuțiilor ce le revin potrivit legii și răspunde de activitatea acestuia în fața Parlamentului. În acest sens, tezele au stabilit că Adunarea Deputaților poate angaja răspunderea guvernului printr-o moțiune de cenzură, care poate fi depusă de Senat și va trebui să cuprindă o propunere de candidat pentru funcția de prim-ministru. Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție propunea astfel introducerea în sistemul parlamentar românesc a modelului moțiunii de cenzură constructiv. Primul-ministru avea dreptul să solicite Adunării Deputaților adoptarea unei moțiuni de încredere cu privire la politica Guvernului prin care angajează răspunderea acestuia asupra unui program și a unei declarații de politică generală sau asupra unui proiect de lege. Propunerile Comisiei privind răspunderea politică a Guvernului erau completate prin alte teze care prevedeau că membrii Guvernului sunt solidar răspunzători pentru activitatea Guvernului și pentru hotărârile, regulamentele, ordonanțele sau măsurile adoptate de acesta. De asemenea, fiecare membru al Guvernului era răspunzător și pentru propria activitate. Guvernul în întregul său și fiecare dintre membrii acestuia răspundeau pentru modul de îndeplinire a atribuțiilor ce le revin în fața Parlamentului, potrivit dispozițiilor Constituției și a regulamentului fiecărei Camere[1]). 6

În fine, tezele au prevăzut că funcția de membru al Guvernului devine vacantă prin revocare, demisie ori ca urmare a pierderii drepturilor electorale. Dacă primul-ministru ar fi fost în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile, Președintele României urma să desemneze un alt membru al Guvernului să gireze funcția de prim-ministru pentru o perioadă ce nu putea depăși 15 zile. Același regim urma să se aplice și celorlalți membri ai Guvernului. 7

Am rezumat în linii generale concepția Adunării Constituante privind rolul și structura Guvernului, precum și raporturile acestuia cu Adunarea Deputaților și Președintele României pentru a avea un punct de referință în evaluarea dispozițiilor constituționale privind conținutul art. 107 din Constituție, proiectate pe fundalul celorlalte texte constituționale incidente. Se pot face astfel analize comparative ale dispozițiilor constituționale, de la primele intenții ale Adunării Constituante referitoare la configurarea conținutului acestora, până la forma lor normativă actuală. Lectura atentă a tezelor relevă ambiguitatea unor formulări, caracterul confuz al altora, lacune de reglementare, erori de sistematizare care au fost însă înlăturate aproape complet în dezbaterile parlamentare din cadrul comisiei pentru elaborarea proiectului de constituție și mai ales în plenul Adunării Constituante. 8

În final, art. 106 din Constituție (renumerotat art. 107 în textul Constituției republicate în 2003) a căpătat o formulare clară, completată în 2003 numai pentru a se evita o nouă interpretare răuvoitoare și interesată de către președintele republicii pentru a-și rezolva, prin abuz constituțional și exces de putere, conflictele personale cu primul-ministru. Prin revizuirea Constituției în 2003, textul constituțional referitor la primul-ministru a fost completat printr-un alineat nou care prevede că Președintele României nu-l poate revoca pe primul-ministru. 9

[1]) Idem, p. 451.

§2. Poziția primului-ministru față de ceilalți membri ai Guvernului

10 Constituția acordă o importanță majoră reglementării rolului Guvernului, atribuțiilor acestuia, actelor pe care le adoptă, responsabilității sale politice în fața Parlamentului, raporturilor instituționale și funcționale cu forul legislativ și o atenție minoră primului-ministru și membrilor Cabinetului. Adunarea Constituantă a alocat mai puține dispoziții referitoare la statutul și poziția constituțională ale premierului și ale celorlalți membri ai Guvernului, deoarece atenția acesteia s-a concentrat pe autoritățile publice cu vocația de exercitare a puterii statului, și nu pe componența autorităților ca atare.

11 Dispozițiile constituționale referitoare la primul-ministru se referă, în principal, la fixarea exclusivității rolului său în conducerea Guvernului și coordonarea activității membrilor acestuia, astfel cum aceasta rezultă din prima teză a art. 107 alin. (1) din Constituție. Puterea sa constituțională de conducere a Guvernului și de coordonare a activității membrilor acestuia nu este însă absolută, ci, dimpotrivă, limitată de cerința constituțională ca premierul să respecte atribuțiile ce revin acestora. Adunarea Constituantă a acordat, în principiu, o putere constituțională largă primului-ministru. Acesta este, însă, încorsetat de textul constituțional din cuprinsul art. 107 alin. (1), potrivit căruia este ținut (de Constituție) să nu încalce atribuțiile ce revin celorlalți membri ai Guvernului.

12 Precizarea este foarte interesantă, dacă ținem seama că atribuțiile concrete ce revin membrilor Guvernului sunt stabilite prin lege de către Parlamentul ordinar. În plus, acesta suplimentează rolul Guvernului, stabilit în Constituție, cu cinci mari funcții pe care orice Cabinet este chemat să le exercite pentru realizarea programului său de guvernare [art. 1 alin. (5) din Legea nr. 90/2001]. Cheia raporturilor existente între primul-ministru și ceilalți membri ai Guvernului este deținută, astfel, de Parlament și nu rezultă decât principial din textul Constituției. Aceasta face ca puterea efectivă a primului-ministru să poată fi limitată de larghețea reglementării legale a atribuțiilor generale ale miniștrilor și ale celorlalți membri ai Guvernului, precum și de atribuții specifice ale acestora, prevăzute în actele normative de organizare și funcționare ale fiecărui minister în parte. Adevărata putere a primului-ministru constă în posibilitatea de a-și impune voința în ceea ce privește adoptarea hotărârilor și ordonanțelor și în dreptul său de a iniția procedura de remaniere a Cabinetului, amplitudinea acestuia depinzând, însă, de raporturile sale personale și politice pe care le are cu Președintele României și cu majoritatea parlamentară care susține programul de guvernare.

13 Statutul sau poziția pe care o ocupă orice instituție publică depinde de legitimitatea sa și de importanța atribuțiilor ce i se conferă, precum și de amplitudinea conexiunilor pe care le are cu alte instituții publice și de nivelul la care se produc interferențele între acestea. Din această perspectivă vom spune că poziția primului-ministru față de ceilalți membri ai Guvernului rezidă în natura raporturilor pe care acesta le are cu Parlamentul și cu Președintele României în ceea ce privește nominalizarea sa în calitate de candidat pentru funcția de prim-ministru și gradul de încredere de care se bucură din partea majorității parlamentare. Natura atribuțiilor primului-ministru și importanța lor depind și de locul Guvernului în arhitectura organizării dualiste a puterii executive. Potrivit acestui model, Guvernul nu este subordonat administrativ niciunei alte autorități publice. Constituția conferă Guvernului, ca și Președintelui României, sfere distincte de atribuții, care corespund rolurilor diferite ale acestora. Guvernul beneficiază de o libertate deplină

de acțiune atâta vreme cât activitatea și acțiunile sale se încadrează cu programul de guvernare evaluat și acceptat de Parlament. Președintele României nu este implicat în realizarea de către Guvern a atribuțiilor sale constituționale și legale. Putem spune că Guvernul beneficiază de un grad ridicat de autonomie față de Președintele României și chiar față de Parlament, deși forul legislativ exercită un control politic permanent asupra acestuia.

Poziția primului-ministru nu numai față de colegii săi de cabinet, dar și față de Parlament în întregul său, precum și față de Președintele României are o legătură cauzală cu rolul constituțional al Guvernului reglementat în art. 102 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia această autoritate publică executivă „asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice". Se înțelege că unui asemenea rol trebuie să-i corespundă un statut al premierului de primă mărime, în ceea ce privește autoritatea față de conducătorii ministerelor și ai celorlalte autorități ale administrației publice centrale și locale. Constituția a stabilit atribuții ce revin Guvernului ca atare, în înfăptuirea rolului său constituțional, precum și atribuții exclusive ale primului-ministru. În plus, Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, a prevăzut și alte atribuții în sarcina primului-ministru. 14

Rezumativ, factorii care configurează statutul și poziția primului-ministru în cadrul echipei guvernamentale, precum și față de celelalte autorități publice sunt următorii: 15

a) primul-ministru este persoana nominalizată de Președintele României în calitate de candidat pentru funcția de premier;

b) primul-ministru a întocmit programul de guvernare și lista membrilor Guvernului, pe care le-a prezentat Parlamentului în vederea obținerii din partea acestuia a votului de încredere;

c) primul-ministru a reușit să-și atragă susținerea majorității parlamentare;

d) primul-ministru conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia;

e) primul-ministru are inițiativa exclusivă a remanierii guvernamentale, putând să-i propună Președintelui României revocarea unor membri ai Guvernului și numirea altora;

f) primul-ministru are inițiativa schimbării structurii și a compoziției politice a Guvernului, situație în care cere aprobarea Parlamentului pentru schimbarea respectivă și îi propune Președintelui României să urmeze procedura prevăzută în art. 85 alin. (3) din Constituție;

g) Guvernul este demis dacă primul-ministru își dă demisia sau se află într-una dintre celelalte situații prevăzute în art. 106 din Constituție, cu excepția revocării;

h) primul-ministru nu poate fi supus procedurii de revocare;

i) primul-ministru are rolul decisiv în adoptarea de către Guvern a hotărârilor și ordonanțelor;

j) primul-ministru semnează hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern;

k) primul-ministru contrasemnează decretele emise de Președintele României, potrivit art. 100 alin. (2) din Constituție;

l) primul-ministru prezintă Camerei Deputaților sau Senatului rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului;

m) primul-ministru convoacă și conduce ședințele Guvernului. Alte dispoziții care reflectă poziția specială de întâietate a primului-ministru față de ceilalți membri ai Guvernului sunt prevăzute în Legea nr. 90/2001, în Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, precum și în regulamentele Camerelor legislative.

16 Legea nr. 90/2001 prevede în art. 13 că primul-ministru reprezintă Guvernul în relațiile acestuia cu Parlamentul, Președintele României, precum și cu celelalte autorități publice și instituții, inclusiv cu organismele importante ale societății civile (partide, sindicate, alte organizații neguvernamentale). Totodată, reprezentarea Guvernului în relațiile internaționale ale acestuia este asigurată tot de primul-ministru.

17 În ceea ce privește ministerele, acestea sunt conduse exclusiv de miniștri, iar activitatea acestora este coordonată de primul-ministru. Unii membri ai Guvernului pot avea calitatea de ministru de stat pentru coordonarea unor ministere. Miniștrii nu au o răspundere politică în fața primului-ministru, deoarece Constituția a stabilit o astfel de răspundere exclusiv în fața Parlamentului. De altfel, și primul-ministru răspunde politic numai în fața Parlamentului. Evident, primul-ministru are latitudinea de a propune Președintelui României revocarea oricărui membru al Guvernului, a cărui activitate o socotește ineficientă sau necorespunzătoare obiectivelor prevăzute în programul de guvernare. Potrivit Legii nr. 90/2001, miniștrii de stat – dacă Guvernul are în structura sa o astfel de funcție – coordonează sub conducerea nemijlocită a primului-ministru, realizarea programului de guvernare acceptat de Parlament într-un domeniu de activitate, scop în care conlucrează cu miniștrii care răspund de îndeplinirea acestui program în cadrul ministerelor pe care le conduce.

18 Legea nr. 90/2001 prevede că miniștrii răspund de întreaga activitate a ministerului în fața Guvernului.

19 Așa cum rezultă din dispozițiile constituționale și legale, miniștrii au o răspundere directă privind modul în care ministerele pe care le conduc pun în aplicare programul de guvernare în sfera de competență a acestora. Teoretic, primul-ministru nu are o posibilitate formală de a se interfera în modul în care miniștrii își conduc ministerele. Termenul de coordonare din cuprinsul art. 107 alin. (1) din Constituție nu înseamnă dreptul primului-ministru de a se interfera în activitatea de conducere a unui minister. Este adevărat că un ministru care nu mai prezintă încredere în fața primului-ministru va fi revocat la propunerea acestuia. Întrucât conducerea ministerelor se exercită de miniștri, aceștia dețin și recurg la toate metodele de conducere, inclusiv la emiterea de ordine, instrucțiuni, metodologii, regulamente, care nu presupun acordul formal al primului-ministru.

§3. Rolul și puterile constituționale ale primului-ministru

20 Puterile constituționale ale primului-ministru izvorăsc din art. 102 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia rolul Guvernului constă în asigurarea realizării politicii interne și externe a țării, corespunzător programului de guvernare. Această dispoziție constituțională îl „leagă" pe primul-ministru de obiectivele incluse în programul de guvernare acceptat de Parlament. Este vorba de o constrângere fermă, nu numai pentru primul-ministru, ci și pentru toți ceilalți membri ai Guvernului. Asupra realizării programului de guvernare veghează comisiile parlamentare permanente, fiecare deputat și senator. Sunt incidente, în acest sens, și dispozițiile art. 109 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora Guvernul răspunde politic în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate.

21 *Ab initio*, este interzis primului-ministru, ca de altfel și celorlalți membri ai Guvernului, să se îndepărteze de la obiectivele cuprinse în programul de guvernare, ori să-l abandoneze. Art. 114 din Constituție permite angajarea răspunderii Guvernului pentru un program

punctual, iar din momentul acordului tacit al Parlamentului asupra acestuia, primul-ministru capătă sarcina de a înfăptui programul respectiv. Nicio dispoziție constituțională sau legală nu permite primului-ministru să includă cu de la sine putere în activitatea Guvernului sau a ministerelor obiective de guvernare suplimentare, orientări politice care nu au legătură cu programul pentru care Parlamentul a acordat votul de încredere.

Se poate spune că în ceea ce privește guvernarea țării, actorul politic cel mai important, 22
căruia Constituția îi recunoaște rolul principal și îi conferă atribuții pe măsură în interiorul Guvernului este primul-ministru. Sprijinit de majoritatea parlamentară fidelă și disciplinată, primul-ministru nu întâmpină nicio opreliște în realizarea programului de guvernare sub controlul Parlamentului. Primul-ministru are o legătură instituțională și politică foarte strânsă cu cele două Camere legislative cărora le prezintă rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului, care se dezbat cu prioritate.

O importanță particulară prezintă dispoziția constituțională din cuprinsul art. 107 23
alin. (1), referitoare la aptitudinea sa de a prezenta Camerei Deputaților și Senatului rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului, acte care se dezbat cu prioritate de Camere. În ceea ce ne privește, considerăm că astfel de rapoarte și declarații pot fi prezentate și Parlamentului ca atare. Cât privește conținutul rapoartelor și declarațiile pe care primul-ministru le-ar prezenta spre dezbatere Camerelor legislative, consider că acesta are o libertate deplină să prezinte ceea ce și cum dorește, respectând o singură condiție: documentele respective să aibă o legătură directă cu programul de guvernare, astfel încât, dacă Camerele decid să-și exprime poziția față de conținutul lor sau față de demersul primului-ministru, poziția respectivă să reflecte caracterul raporturilor constituționale între Parlament și Guvern. Rapoartele și declarațiile cu privire la politica Guvernului reflectă voința și poziția acestuia, și nu cele ale primului-ministru. Și regulamentele parlamentare conțin dispoziții care consolidează legăturile primului-ministru cu deputații și senatorii. Se asigură, în acest fel, o interferență funcțională între Camere și Guvern care creează cele mai bune premise pentru susținerea programului Cabinetului. Se înțelege că această interferență și, în general, modul în care Guvernul acționează în Camere pentru înfăptuirea programului său legislativ se află în atenția opoziției, care beneficiază sau poate să beneficieze din plin de instrumentele de control parlamentar conferite prin regulamentele parlamentare.

În calitate de șef al Guvernului, primul-ministru prezidează ședințele acestuia, în care se 24
dezbat probleme ale politicii interne și externe a țării, precum și aspecte privind conducerea generală a administrației publice, adoptându-se măsurile corespunzătoare [art. 25 alin. (2) din Legea nr. 90/2001]. Legea nr. 90/2001 a conferit o putere de decizie personală primului-ministru în privința adoptării de către Guvern a hotărârilor și ordonanțelor. În acest sens, Legea nr. 90/2001 prevede în art. 27 alin. (1) că aceste acte normative se adoptă prin consens, procedură care exclude exprimarea explicită a vreunului vot, iar dacă nu se realizează consensul hotărăște primul-ministru. Aceeași procedură se aplică și în cazul tuturor celorlalte documente și măsuri dezbătute în ședințe ale Guvernului. Vorbim, în acest sens, de o adevărată putere constituțională și legală a primului-ministru pe care acesta o exercită sub control parlamentar. În calitatea și poziția pe care le ocupă în cadrul Guvernului și potrivit puterii sale decizionale în ședințele acestuia, primul-ministru exercită prin structuri specializate un control ierarhic asupra ministerelor, organelor de specialitate din subordinea Guvernului, precum și asupra prefecților. În felul acesta, primul-ministru

deține rolul principal în realizarea de către Guvern a funcției sale de conducere generală a administrației publice centrale și locale.

25 Faptul că potrivit Constituției și legii sale organice Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate, îi conferă primului-ministru și celorlalți membri ai Cabinetului siguranța guvernării și adăpost împotriva criticilor opoziției, atâta vreme cât respectă și urmează întocmai programul de guvernare acceptat de Parlament. Iată cum cheia guvernării rezidă în capacitatea primului-ministru de a acționa astfel încât să-și păstreze pe întreaga durată a mandatului Parlamentului susținerea parlamentară necesară înfăptuirii programului de guvernare. Din susținerea majorității parlamentare rezultă și puterea constituțională efectivă a primului-ministru. Un avantaj al acestui model de guvernare, în care primul-ministru și toți membrii Guvernului sunt dedicați înfăptuirii programului acceptat de Parlament îl constituie faptul că programul de guvernare ca atare devine astfel cheia competiției electorale între partidele politice și elimină tentațiile și miza electorală, demagogia și corupția, precum și turbulențele din cadrul configurației politice a Camerelor legislative. În ceea ce privește raporturile primului-ministru cu Președintele României trebuie avute în vedere competența constituțională a premierului de a contrasemna decretele emise de Președinte în anumite domenii de activitate.

26 Contrasemnarea decretelor prezidențiale de către primul-ministru nu înseamnă că acesta își asumă răspunderea pentru aplicarea și efectele acestora. Contrasemnarea decretelor, la care se face referire în art. 100 alin. (2) din Constituție, întărește poziția primului-ministru în raporturile acestuia cu Președintele României. Semnificația contrasemnării decretelor prezidențiale de către primul-ministru este pe deplin relevată de importanța domeniilor ce urmează a fi reglementate prin aceste acte: supunerea spre ratificare parlamentară a tratatelor internaționale încheiate în numele României și acreditarea/rechemarea reprezentaților diplomatici ai României (atribuții ale Președintelui României în domeniul politicii externe); declararea mobilizării parțiale sau totale a forțelor armate; instituirea stării de asediu sau a stării de urgență. Decretele prezidențiale respective concretizează exercitarea de către Președintele României a unora dintre cele mai importante atribuții ale sale. Contrasemnarea acestora de către primul-ministru este o pârghie instituțională stabilită de Constituție în beneficiul primului-ministru, cu ajutorul căreia acesta poate reechilibra raporturile de putere, vătămate prin excesul șefului statului. Refuzul motivat și justificat al primului-ministru de a contrasemna astfel de decrete prezidențiale îl împiedică pe un președinte de republică discreționar să se folosească de atribuțiile sale constituționale, împotriva unor interese naționale.

§4. Președintele României nu îl poate revoca din funcție pe primul-ministru

27 Textul inițial al Constituției nu permitea Președintelui României să îl revoce din funcție pe primul-ministru și să provoace prin acest act demiterea Guvernului. O asemenea atitudine constituțională a Președintelui României nici nu a făcut obiectul vreunei dezbateri în cadrul Adunării Constituante. Revocarea primului-ministru de către Președintele României era un non sens, dată fiind concepția Adunării Constituante referitoare la raporturile între Parlament și puterea executivă. De vreme ce Guvernul era expresia voinței suverane a forului reprezentativ, tot acesta era în măsură să pună capăt existenței Guvernului, votând o moțiune de cenzură îndreptată împotriva acestuia, nu a primului-ministru. Din moment

ce rolul Președintelui Republicii privind formarea Guvernului se reducea la punerea în executare a hotărârii Parlamentului prin care acesta acorda votul de încredere, Președintele nu avea dreptul de a-l revoca pe primul-ministru, ci doar pe ceilalți membri ai Cabinetului, la propunerea premierului. După cum se poate observa cu ușurință, șeful statului nu avea și nici în prezent nu are dreptul să declanșeze procedura de remaniere guvernamentală. Stă în puterea constituțională a premierului să propună Președintelui României revocarea oricărui membru al echipei sale de guvernare.

Prin exces de putere și forțând interpretarea Constituției, președintele Emil Constantinescu 28
i-a revocat mandatul premierului Radu Vasile. Pentru a evita pe viitor un astfel de abuz, Legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003 a introdus în art. 106 din Legea fundamentală – devenit art. 107 prin renumerotarea acestora – un alineat nou, alin. (2) care precizează explicit că „Președintele României nu-l poate revoca pe primul-ministru".

Am arătat deja, într-un alt comentariu că textul citat este superfluu. Se poate spune, 29
fără a exagera foarte mult, că în acest caz textul constituțional s-a modificat empiric, fără o fundamentare teoretică, ca o reacție mecanică de autoapărare la un act agresiv și ilegitim. Într-adevăr, prin definiție actul de revocare apare ca o sancțiune aplicată la propunerea premierului de către Președintele României, când ministrul în cauză sau un alt membru al Cabinetului nu a reușit să se ridice la exigențele impuse de primul-ministru. Având în vedere că sancționarea este justificată de instituirea unui anumit tip de răspundere, primul-ministru are o răspundere politică în fața Parlamentului, care i-a acordat votul de încredere și a susținut Guvernul, și nu în fața Președintelui, mai ales că modelul executivului dualist presupune o anumită departajare a atribuțiilor conferite șefului statului și Guvernului.

§5. Interimatul funcției de prim-ministru

Constituția nu precizează durata mandatului Guvernului, deoarece existența acestuia 30
depinde de legislatura Parlamentului. În mod normal, un guvern își încheie mandatul la data constituirii unui nou for legislativ, moment de la care Președintele României este îndreptățit formal să declanșeze procedura prevăzută în art. 103 alin. (1) din Constituție, constând în desemnarea unui candidat pentru funcția de prim-ministru. Înainte de termen, funcția de membru al Guvernului încetează în urma demisiei, a revocări, a pierderii drepturilor electorale, a stării de incompatibilitate, a decesului, precum și în alte cazuri prevăzute în lege (art. 106 din Constituție). Textul constituțional citat se aplică și primului-ministru, cu excepția revocării, întrucât așa cum prevede art. 107 alin. (2) din Legea fundamentală, premierul nu poate fi revocat.

Art. 107 alin. (3) din Constituție este clar: dacă primul-ministru demisionează, i se 31
retrag drepturile electorale sau și le pierde pe cale legală, ca urmare a stării speciale de sănătate mintală sau în alte cazuri prevăzute de lege, se află în stare de incompatibilitate, ori este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile, sau a decedat, Președintele României va desemna un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, pentru a îndeplini atribuțiile primului-ministru, până la formarea noului Guvern.

Câteva concluzii de desprind din textul constituțional: 32

a) existența Guvernului depinde de prezența în fruntea sa a primului-ministru, care a 33
reușit să convingă majoritatea parlamentară să acorde votul de încredere, Cabinetului;

34 b) în locul premierului, căruia i-a încetat mandatul în una dintre situațiile menționate, nu poate fi desemnată, chiar și numai pentru perioada interimatului, o altă persoană din afara Guvernului. Președintele României numește temporar în funcția de premier un alt membru al Guvernului, indiferent care ar fi funcția acestuia (viceprim-ministru, ministru de stat, ministru ori ministru-delegat). Este, deci, o condiție constituțională ca persoana respectivă să fi figurat pe lista membrilor Guvernului, acceptată de Parlament, sau să fi fost ulterior numită în calitate de membru al Guvernului prin procedura remanierii. Ideea este că Guvernul își continuă activitatea până la formarea unui nou Cabinet cu aceeași componență și potrivit aceleiași concepții politice, dar va avea doar o misiune de administrare a treburilor publice;

35 c) majoritatea parlamentară nu are niciun rol în declanșarea procedurii interimatului, inclusiv în privința desemnării primului-ministru interimar. Motivul este simplu: fiind vorba de un interimat până la formarea unui nou Guvern, nu există un interes major pentru persoana primului-ministru interimar, deoarece, oricum se va forma un Guvern nou;

36 d) Președintele României are o libertate deplină de apreciere în ceea ce privește persoana din cadrul componenței Guvernului pe care o desemnează ca prim-ministru interimar. Aceasta poate fi un viceprim-ministru sau un ministru ori un ministru-delegat. Așa cum primul-ministru nu are un mandat ca atare, nici primului-ministru interimar nu i se va încredința un mandat special. Interimatul este o simplă preluare și continuare a atribuțiilor constituționale și legale ale primului-ministru, o continuare a activităților acestuia, întreruptă de situația care a provocat interimatul. Membrul Guvernului care asigură interimatul nu se află într-un cumul de funcții, ci își păstrează funcția pentru care a fost numit prin decret prezidențial. Este un drept legitim al Președintelui de a desemna primul-ministru interimar, pe care îl exercită ca urmare a rolului constituțional al Președintelui de a veghea la buna funcționare a autorităților publice și de a asigura, ca reprezentant al statului, continuitatea activităților ce presupun autoritatea și puterea de comandă a acestuia. În exercitarea acestei atribuții, Președintele României emite un decret prezidențial, care în mod logic, nu trebuie contrasemnat;

37 e) Guvernul, condus de primul-ministru interimar este considerat demis, potrivit art. 110 alin. (2) din Constituție. Primul-ministru interimar va prelua atribuțiile premierului și îi va continua obiectivele până la formarea noului Guvern, dar Cabinetul, ca atare, nu va mai avea deplinătatea rolului și a funcțiilor sale constituționale și legale, ci va îndeplini numai acele acte necesare administrării curente a treburilor publice până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern;

38 f) art. 107 alin. (3) din Constituție face referiri și la un interimat „imperfect" al funcției de prim-ministru. Este vorba de o situație în care premierul se află în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile. Constituția nu precizează semnificația unei astfel de situații legată de persoana premierului. Nu contează, deci, care ar fi cauza unei asemenea situații. Constituția conturează implicit ideea că premierul nu își poate îndeplini atribuțiile datorită unei cauze suficient de importante. Se înțelege că durata unei astfel de situații nu este scurtă și că este legată efectiv de persoana premierului. Oricând se pot ivi astfel de cauze: accidente banale sau grave, cu imposibilitatea de deplasare sau cu imobilizare la pat, intervenții chirurgicale severe urmate de o perioadă de convalescență sau de recuperare, accidente vasculare și alte stări medicale, inclusiv post-operatorii de durată, administrarea unor medicamente care pot afecta temporar capacitatea de exercițiu etc.

Deși imposibilitatea premierului de a-și exercita funcțiile este temporară, durata acesteia nu poate fi mai mare de 45 de zile. Dacă primul-ministru se află într-o astfel de situație, dar își reia atribuțiile până la împlinirea termenului de 45 de zile, prevăzut în art. 110 alin. (2) din Constituție, funcția sa nu va fi întreruptă. 39

Aflat într-o situație medicală gravă, primul-ministru poate să demisioneze. Nu ar fi de dorit ca în astfel de situații, imposibilitatea premierului de a-și îndeplini atribuțiile să alterneze cu perioade pasagere de reluare a atribuțiilor sale; 40

g) Regimul juridic aplicabil primului-ministru în cazul imposibilității de exercitare a atribuțiilor pentru o perioadă care nu depășește 45 de zile, este aplicabil și celorlalți membri ai Guvernului; 41

h) Constituția face trimitere în art. 110 alin. (2) și în art. 107 alin. (4) la durata maximă de 45 de zile, a imposibilității premierului sau a altor membri ai Guvernului de a-și îndeplini atribuțiile, dar nu conține niciun indiciu referitor la momentul de debut al stării respective. În practică, termenul de 45 de zile va fi depășit în mod sigur. În mod normal, debutul stării de imposibilitate de exercitare a funcției de către orice membru al Guvernului ar trebui precizat într-un act medical eliberat de un organism competent (medic de familie, unitate sanitară, comisie de expertiză medicală etc.). În baza unui astfel de act (certificat) medical concludent nu se poate pune problema comensurării oficiale a perioadei la care face referire Constituția. Legea fundamentală nu face referire nici la autoritatea publică competentă să constate împlinirea termenului de 45 de zile. În ceea ce ne privește considerăm că Președintele României este autoritatea cea mai îndreptățită să cunoască starea de fapt în care se găsește primul-ministru și să constate necesitatea numirii unui prim-ministru interimar. La rândul său, Parlamentul ar urma să constate cauza și momentul în care declanșează procedura de formare a unui nou Guvern, adoptând, în acest sens, o hotărâre prin care obligă pe Președintele României să recurgă la procedura prevăzută în art. 103 alin. (1) din Constituție. 42

§6. Interimatul funcției de membru al Guvernului

În art. 107 alin. (4) Constituția extinde regimul juridic al interimatului primului-ministru la membrii Guvernului, prevăzând că acesta se aplică în mod corespunzător și celorlalți membri ai Guvernului la propunerea primului-ministru, pentru o perioadă de cel mult 45 de zile. Textul constituțional impune o precizare: în situația în care unui membru al Guvernului îi încetează funcția în condițiile art. 106 din Constituție (demisie, revocare, pierderea drepturilor electorale, starea de incompatibilitate, deces, demiterea potrivit art. 8 alin. (2) din Legea nr. 90/2001), primul-ministru îi propune – ca obligație constituțională și legală – Președintelui României să declare vacantă funcția de membru al Guvernului, iar acesta va desemna un alt membru al Cabinetului pentru a îndeplini atribuțiile persoanei în cauză. Constituția folosește termenul de desemnare, și nu cel de numire, care presupune o altă procedură, și anume cea a remanierii. 43

În situația aplicării art. 107 alin. (4) din Constituție, primul-ministru îndeplinește o obligație constituțională, nu exercită un drept. Dreptul primului-ministru legat de această procedură se referă la propunerea, de fapt la nominalizarea ministrului interimar și a duratei perioadei interimatului, care poate fi la aprecierea premierului, mai mică de 45 de zile. Președintele, potrivit unei cutume instituite prin jurisprudența Curții Constituționale poate 44

refuza propunerea de interimat. Într-o asemenea situație, primul-ministru îi va transmite Președintelui României o altă propunere, pe care acesta nu o mai poate refuza.

45 După epuizarea termenului perioadei de interimat, primul-ministru îi va propune Președintelui României să numească un nou membru al Guvernului. Președintele poate să refuze motivat numirea în funcție a persoanei propuse de premier. Într-o astfel de situație interimatul ar trebui prelungit până la depunerea jurământului de către noul membru al Guvernului sau să fie instituit un nou interimat, firește, pentru o perioadă mai scurtă, deși nici Constituția, nici Legea nr. 90/2001 nu reglementează o astfel de situație.

Art. 108. Actele Guvernului

(1) Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe.

(2) Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor.

(3) Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta.

(4) Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau a ordonanței. Hotărârile care au caracter militar se comunică numai instituțiilor interesate.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2003, p. 234-238; *D. Apostol Tofan*, Comentariul art. 108 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 996-1007; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 237-241; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 184-193; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 114-142; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 316-319; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 402-407; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 314-315.

Studii de specialitate: *D. Apostol Tofan*, Neconstituționalitatea Guvernului în exercițiu, în Curierul Judiciar nr. 2/2009; *D. Apostol Tofan*, Critici și soluții cu privire la reglementarea Guvernului în perspectiva revizuirii Legii fundamentale, în Revista de Drept Public nr. 1/2013; *I. Deleanu*, Unele observații cu privire la constituționalitatea ordonanțelor de urgență, în Curierul Judiciar nr. 6/2006; *C. Ionescu*, Actele Guvernului – Articolul 108, în Revista de Drept Public nr. 4/2012; *C.-L. Popescu*, Domeniile de reglementare care nu pot face obiectul ordonanțelor de urgență ale Guvernului, în Dreptul nr. 4/2006.

Corelații legislative: Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată (M.Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010); Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004); Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001).

Comentariu

Sumar

§1. Puterea legislativă și puterea de reglementare a Guvernului. O analiză comparativă 1105
§2. Clasificarea actelor Guvernului 1109
§3. Actele juridice ale Guvernului și forța lor juridică 1111

§4. Hotărârea – principalul act juridic al Guvernului prin care acesta își realizează rolul constituțional 1112
§5. Rolul prim-ministrului în adoptarea hotărârilor Guvernului 1116
§6. Ordonanțele guvernamentale 1116
§7. Actele prim-ministrului 1122

§1. Puterea legislativă și puterea de reglementare a Guvernului. O analiză comparativă

Unele dintre cele mai importante autorități publice au ca rol principal reglementarea 1
normativă a relațiilor sociale cuprinse în sfera lor de competență. Dacă Parlamentul ca organ reprezentativ al națiunii are sarcina delegată chiar de popor prin alegeri libere și periodice, de a stabili conținutul și îmbrăca în forma legii cele mai importante relații sociale, Guvernul are rolul de a pune în executare legile adoptate de Parlament și de a organiza și conduce administrația publică la nivel central și local. În înfăptuirea rolului și a funcțiilor sale constituționale, Parlamentul deține o putere deliberativă, înțelegând prin aceasta și competența generală de legiferare. În general, constituțiile fixează într-un cadru formal sfera competenței legislative a Parlamentului, precizând domeniile vieții sociale rezervate reglementării normative prin lege. Parlamentul ar avea vocația și legitimitatea de a reglementa primar toate domeniile de activitate, deoarece, Constituția îl definește ca organ reprezentativ suprem al poporului și, în plus, ca unică autoritate legiuitoare a țării. Constituția precizează, totodată, domeniile în care Parlamentul poate adopta legi organice. Se înțelege că domeniile respective nu pot fi reglementate prin acte normative care au forța juridică inferioară unei legi organice. Funcția legislativă a Parlamentului are, așadar, caracter general și exclusiv în condițiile de normalitate a vieții sociale.

Evident, atunci când apar intempestiv situații imprevizibile, extraordinare, care ar trebui 2
reglementate urgent pentru a nu produce disfuncționalități grave funcționării statului sau tulburări ale ordinii publice, Guvernul are dreptul constituțional de a adopta ordonanțe de urgență pentru a suplini imposibilitatea legiferării imediate a Parlamentului. Este vorba de un drept propriu, de o delegare originară.

Dacă Parlamentul are în principal datoria de a legifera, Guvernul are rolul de a stabili 3
un cadru juridic *secundum legem* necesar aplicării și executării dispozițiilor cuprinse în legi și de a asigura conducerea generală a administrației publice. Guvernul stabilește instrumentele prin care legea se particularizează la cele mai diverse raporturi sociale, iar instrumentul respectiv – hotărârea – nu poate cuprinde norme cu putere de lege, nu poate modifica, completa sau abroga legea pe care o pune în executare.

Raporturile Parlamentului cu Guvernul sub aspectul reglementării relațiilor sociale 4
sunt strict stabilite în textele constituționale potrivit principiului separației puterilor și specializării activităților statului. Nu i se poate impune Parlamentului să adopte legi cu un conținut extrem de minuțios, care să prevadă și modalitățile de executare a acestora. Este rolul puterii executive să pună în aplicare legile și să răspundă în fața Parlamentului pentru modul cum se achită de această sarcină.

Legiuitorul Constituant nu a rezervat Parlamentului un domeniu anume al legii, singura 5
precizare în legătură cu sfera de cuprindere a acesteia fiind art. 73 din Constituție care

stabilește cele trei categorii de legi ce pot fi adoptate de Parlament: legi constituționale; legi organice și legi ordinare[1].

6 Așa cum s-a precizat în literatura de specialitate, practic, orice relații pot fi reglementate prin lege dacă există voință politică în acest sens. De asemenea, Constituția rezervă un domeniu de reglementare pentru hotărârile Guvernului în art. 108 alin. (2) din Constituție care prevede că hotărârile se emit pentru executarea legilor[2]. Din acest punct de vedere, se impune o precizare: întotdeauna Guvernul va ține să reglementeze, în baza legii, relațiile sociale care se formează în domeniul executării unei legi. În practică, există și se aplică o cutumă respectată atât de Parlament, cât și de Guvern ca anumite materii să fie reglementate prin acte ale Guvernului.

7 Cum Parlamentului îi este delegată prin Constituție puterea legislativă, tot Constituția îi deleagă Guvernului o putere de reglementare, concretizată în competența de a adopta hotărâri pentru executarea legilor.

8 În fond, este firesc ca Guvernul să aibă abilitarea constituțională de a pune în aplicare legile pe care, de fapt, le-a inițiat. Se poate spune că în acest fel, Guvernul își finalizează obiectivele incluse în programul de guvernare pentru care a primit învestitura din partea Parlamentului.

9 Puterea de reglementare a Guvernului este urmarea puterii sale de inițiere și susținere în Parlament a programului său legislativ. Parlamentul nici nu poate avea dreptul să execute legea, deoarece în acest fel s-ar subroga în dreptul originar al Guvernului de a-și realiza până la final programul său de guvernare.

10 Puterea de reglementare recunoscută Guvernului izvorăște din puterea suverană a poporului exprimată și obiectivată prin dispoziții constituționale. Cu alte cuvinte, poporul învestește Guvernul să pună în aplicare legile adoptate de Parlament. Așadar, puterea de reglementare a Guvernului are caracter suveran. Exercitând puterea de reglementare, Guvernul nu are un drept discreționar, ci acționează pentru îndeplinirea unei obligații constituționale. În schimb, hotărârile adoptate de Guvern în temeiul puterii sale de reglementare întrunesc calitățile unui act administrativ de autoritate care va institui norme general-obligatorii și impersonale, a căror neexecutare sau nerespectare va fi sancționată prin instrumentele puterii de comandă a statului.

11 Termenul de *putere de reglementare* își are sorgintea în doctrina franceză și datează din timpul Revoluției franceze. Potrivit Constituției din 1795, Directoratul avea, între altele, funcția de a supraveghea și asigura executarea legilor și, în acest sens, adopta proclamații conforme legilor și pentru executarea lor (art. 144).

12 Art. 75 din Constituția Franței din 1848 statua instituția delegării în favoarea Consiliului de Stat, care avea dreptul să elaboreze acele regulamente privind administrația publică pentru care Adunarea Națională îi acorda o delegare specială.

13 Într-o definiție de dicționar, puterea de reglementare este asociată competenței originare a Guvernului de a adopta acte pentru a preciza și completa dispoziții cuprinse în legi de o manieră care să facă posibilă executarea lor concretă[3]. Ca esență, puterea de reglementare

---

[1] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 751.

[2] Idem, p. 752.

[3] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, Ed. P.U.F., Paris, 1992, p. 783.

este un dezmembrământ al puterii executive și aparține în exclusivitate acesteia ca o competență proprie.

În raport cu puterea legislativă care adoptă norme primare, puterea reglementară permite Guvernului să adopte doar norme *secundum legem*, adică norme cu forță juridică inferioară legii și care pot fi adoptate doar în considerarea unei legi aflată deja în vigoare și pentru executarea acesteia. 14

Constituția Franței din 1958 stabilește un domeniu exclusiv al competenței Parlamentului în art. 34, iar în art. 37 conferă Guvernului o putere de reglementare în domeniile care nu sunt rezervate legii. În plus, art. 21 din Constituție stabilește în alin. (1) că primul-ministru asigură aplicarea legilor și exercită puterea de reglementare, sub rezerva unor prerogative ce revin în acest sens Președintelui Republicii potrivit art. 13 din Constituție. Și Președintele Franței deține o putere de reglementare, întrucât semnează ordonanțele și decretele adoptate în Consiliul de Miniștri[1]. Doctrina franceză distinge în prezent trei tipuri de putere reglementară: generală, specială și locală[2]. 15

Puterea reglementară generală este astfel consacrată constituțional și departajată între Primul Ministru și Președintele republicii. Cea specială a fost recunoscută de Consiliul de Stat și Consiliul Constituțional unor autorități naționale, inclusiv miniștrilor, care pot să adopte norme generale în domenii determinate (prin delegare). Pot exercita puterea de reglementare autorități desconcentrate sau descentralizate (tot prin delegare) în domeniul lor strict de competență. 16

Termenul de *putere de reglementare* a fost utilizat și în doctrina din țara noastră, cu referire la regulamentele emise de Rege pentru executarea legilor. 17

Art. 88 alin. (9) din Constituția din 1923 prevedea că Regele face regulamentele necesare pentru executarea legilor, fără să poată modifica sau suspenda legile și nu poate scuti pe nimeni pentru executarea lor. Profesorul George Alexianu spunea că regulamentul este un act edictat de puterea executivă pentru viitor și având putere obligatorie față de toți cetățenii, ca și legea, însă, fiind subordonat legii. Regulamentul nu poate decât să dezvolte și să completeze dispozițiile generale edictate de lege; el nu poate să contrazică sau să abroge legea; el trebuie să o respecte în litera și spiritul său[3]. 18

La rândul său, profesorul Paul Negulescu considera că regulamentul este o regulă de conduită exterioară generală, obiectivă, impersonală, obligatorie ca și legea, dar care, spre deosebire de aceasta este opera unei autorități administrative, învestită de Constituțiune sau de legi cu putere reglementară[4]. 19

Fiind emis de o autoritate a puterii executive, regulamentul păstra formal haina unui act administrativ (de execuție), iar prin conținutul său era un act care, ca și legea, conținea norme general obligatorii, dar *secundum legem*. În justificarea teoretică a puterii de reglementare, profesorul Negulescu aprecia că autoritățile executive sunt în mai mare măsură 20

---

[1] *J. Cadart*, Institutions politique et droit constitutionnel, vol. II, Ed. Economica, 1990, p. 1206.

[2] *O. Duhamel, Y. Mény*, op. cit., p. 784.

[3] *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. II, fasc. 1, Ed. Casei Școalelor, București, 1931, p. 255.

[4] *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Institutul de arte grafice Ed. Marvan, București, 1934, p. 332.

decât Parlamentul să cunoască toate circumstanțele și dificultățile la care ar da naștere aplicarea unei legi și mai lesne să le preîntâmpine prin dispoziții amănunțite de strictă specialitate[1)].

21 Profesorul Anibal Teodorescu definea regulamentul emis de Rege ca act prin care Executivul stabilește normele trebuincioase pentru aplicarea practică a legii, dezvoltând în acest scop în amănunt principiile aceleia[2)].

22 Motivația puterii de reglementare recunoscută Guvernului consta în faptul că aplicarea legilor fiind încredințată administrațiunii, numai aceasta păstrează acel contact permanent cu administrații, care derivă din executarea unei legi; numai administrațiunea are putința de a cunoaște greutățile și piedicile ce se ivesc în fapt, cu prilejul aplicării unei legi, și de a le înlătura pe cale de dispoziții regulamentare[3)].

23 Doctrina clasică românească, valabilă întrutotul și astăzi, considera puterea regulamentară ca un drept propriu conferit de Constituție organului de vârf al puterii executive (în perioada dintre cele două războaie mondiale, Regelui), iar jurisprudența, din aceeași perioadă a deschis în mod constant posibilitatea pentru cei lezați de a înlătura un regulament ilegal (în prezent hotărâre a Guvernului), pe cale de excepție, cu ocazia judecării unui proces în care se cere să se facă aplicarea unui regulament ilegal[4)].

24 În doctrina juridică actuală se consideră, prin raportare la legislația aplicabilă, că Guvernul, ca organ al administrației publice are atribuția de a asigura executarea de către organele administrației publice a legilor și a celorlalte dispoziții normative date în aplicarea acestora[5)]. Este rațiunea de a fi a Guvernului, ca organism rezultat din voința Parlamentului de a întreprinde toate diligențele pentru a se asigura că legile adoptate de Parlament sunt corect și eficient aplicate în practică. Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor prevede, în acest sens, printre atribuțiile Guvernului, adoptarea de hotărâri pentru organizarea executării legilor.

25 Puterea de reglementare a Guvernului nu se confundă cu funcția de reglementare a acestuia, prevăzută în art. 1 alin. (5) lit. b) din Legea nr. 90/2001, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice ale Guvernului. În virtutea funcției de reglementare, Guvernul elaborează proiecte de lege și le prezintă Parlamentului spre dezbatere și adoptare, întocmește programe de dezvoltare în diferite domenii, proiecte de reforme etc. Atunci când vorbim de puterea de reglementare a Guvernului avem în vedere exclusiv competența directă a acestuia de a adopta hotărâri pentru executarea și aplicarea legilor, inclusiv a ordonanțelor simple și a ordonanțelor de urgență care conțin norme cu putere de lege ordinară sau organică. Acesta este motivul pentru care raportăm puterea de reglementare a Guvernului exclusiv la prima teză din art. 108 alin. (1) din Constituție.

[1)] Idem, p. 333.

[2)] *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Institutul de arte grafice Ed. Marvan, București, 1936, p. 28.

[3)] *F. Moreau*, Le Réglement Administratif: Etude theoretique et practique de droit public français, Albert Fontemoine Editeur, Paris, 1902, *apud* A. Teodorescu, op. cit., p. 30.

[4)] *G. Alexianu*, op. cit., p. 259.

[5)] *V. Prisăcaru*, Tratat de drept administrativ român. Partea generală, Ed. All, București, 1996, p. 80.

Adoptarea ordonanțelor simple și a ordonanțelor de urgență, la care face trimitere a doua teză a art. 108 alin. (2) din Constituție, reprezintă o competență specială delegată de către Parlament, grație căreia Guvernul capătă dreptul de a adopta norme cu putere de lege ordinară, precum și o învestire directă a Guvernului de către Constituție și în condițiile stabilite de aceasta, de a adopta ordonanțe de urgență. 26

Puterea de reglementare este exercitată de Guvern ca un drept propriu, în situațiile în care acesta consideră necesar și oportun să adopte o anumită hotărâre sau când legea i-o cere expres. Sunt cazuri, când prin lege se precizează expres că Guvernul urmează să adopte o hotărâre pentru executarea acesteia. Mai mult chiar, sunt frecvente situațiile în care pentru executarea unei legi sunt adoptate nu numai hotărâri ale Guvernului, ci ministrul sau miniștrii de resort emit ordine, instrucțiuni, metodologii de aplicare, care uneori, din exces de putere, stabilesc un regim derogatoriu chiar de la dispozițiile legale pe care le execută. Guvernul nu exercită o putere de reglementare atunci când este abilitat să adopte ordonanțe simple sau când decide să adopte ordonanțe de urgență în situații extraordinare. 27

Puterea de reglementare a Guvernului este în prezent utilizată prin extindere și de către miniștrii și alți conducători ai unor autorități ale administrației publice centrale, ori ai unor autorități administrative autonome, și chiar de autorități ale administrației publice locale. 28

Temeiul constituțional al puterii de reglementare a Guvernului rezidă în rolul său constituțional precizat în art. 102 alin. (1) din Legea fundamentală. 29

Altfel spus, Guvernul pentru a-și duce la îndeplinire programul de guvernare, inițiază legi pe care ulterior le pune în aplicare într-o concepție unitară. 30

În doctrina dreptului administrativ se subliniază că prin hotărâre se realizează competența originară a Guvernului, tipică pentru rolul său de autoritate executivă, adică de autoritate chemată să execute legile adoptate de Parlament, hotărârea putând fi atacată în fața instanței de contencios administrativ potrivit art. 21 coroborat cu art. 52 din Constituție. 31

Nu este intenția acestui comentariu să analizeze toate textele constituționale și punctele de vedere doctrinare, ca și practica jurisdicțională referitoare la puterea de reglementare recunoscută autorităților executive. Reținem doar că această putere sau competență este statuată în Constituție ca un drept exclusiv al unor autorități determinate ale puterii executive, care au ca scop să stabilească cadrul juridic necesar aplicării unei anumite legi. Normele juridice adoptate potrivit acestei competențe trebuie să fie *secundum legem*, să fie adoptate de autoritatea căreia i s-a conferit această competență, să nu contravină legii pe care o execută, sau să o modifice ori să o abroge și să fie publicate în gazeta oficială a statului, pentru a avea o opozabilitate generală. 32

Legătura între puterea de reglementare a Guvernului și aplicarea legii trebuie înțeleasă într-un sens mai larg. Mai precis, hotărârile adoptate de Guvern pot conține, așa cum a decis Curtea Constituțională, măsuri organizatorice, financiare, instituționale sau sancționatorii în vederea stabilirii cadrului necesar pentru ducerea la îndeplinire a dispozițiilor legii[1]. 33

§2. Clasificarea actelor Guvernului

În calitate de organ de vârf al puterii executive și de factor determinant în elaborarea politicii interne și externe a țării, precum și în cea de autoritate publică învestită cu 34

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 51 din 12 februarie 2004 (M.Of. nr. 186 din 3 martie 2004).

atribuția de coordonare și conducere generală a administrației publice, Guvernul adoptă o sferă largă de acte administrative înțelegând prin aceasta forma principală prin care se realizează administrația publică și care constau într-o manifestare expresă de voință prin care se creează, se modifică sau se sting raporturi juridice de drept administrativ[1]. Principalul act juridic adoptat de Guvern este hotărârea. Constituția stabilește în art. 108 alin. (2) din Constituție, domeniul de reglementare al hotărârilor, și anume: „organizarea executării legilor". Din textul constituțional decurg câteva concluzii, și anume:

a) organizarea executării legilor se face numai prin hotărâre;

b) numai Guvernul este abilitat să execute legile;

c) Guvernul nu poate adopta o hotărâre într-un domeniu rezervat legiferării de către Parlament;

d) Guvernul nu poate adopta o hotărâre pentru a reglementa relații sociale în domeniul cărora nu se aplică o lege adoptată anterior;

e) în raport cu legea, hotărârea Guvernului are o forță juridică inferioară, adoptarea ei depinzând de o lege anterioară aflată în vigoare.

35 În afară de hotărâri, Guvernul adoptă și ordonanțe, fie simple, fie de urgență. Ordonanțele simple se adoptă în baza unei legi speciale de abilitare votată de Parlament la solicitarea expresă și motivată a Guvernului. Adoptarea ordonanțelor simple este condiționată de Constituție în art. 115 alin. (1)-(2), dar și Parlamentul poate impune condiția constituțională prevăzută în art. 115 alin. (3) din Constituție, dar și alte condiții, pe care le va include în legea de abilitare. Adoptarea ordonanțelor de urgență este supusă regimului juridic stabilit în art. 115 alin. (4)-(6) din Constituție.

36 Prin intermediul hotărârilor pe care le adoptă, Guvernul își realizează, așa cum am arătat, rolul constituțional prevăzut în art. 102 alin. (1) din Constituție. Adoptarea ordonanțelor simple este rezultatul delegării legislative de care Guvernul beneficiază din partea Parlamentului. În cazul adoptării ordonanțelor de urgență, Guvernul exercită un drept propriu, care îi este direct transmis prin delegare constituțională de către corpul electoral în numele întregii națiuni. Hotărârile și ordonanțele guvernamentale sunt acte juridice. Constituția se referă în adnotarea marginală a art. 108 la „actele Guvernului", dar în conținutul textului constituțional face referire numai la hotărâri și ordonanțe, care sunt acte juridice prin natura lor.

37 Constituția nu o spune, dar nimic nu împiedică Guvernul să adopte și acte politice. Nu există un suport juridic pentru o asemenea posibilitate, dar dacă ținem cont de rolul constituțional al Guvernului în conducerea unei țări și de conținutul preponderent politic al acesteia, va trebui să acceptăm dreptul Guvernului de a adopta anumite acte care au un exclusiv conținut politic. Este posibil ca printr-un astfel de act, Guvernul să-și realizeze obiective extrem de importante sau să urmărească anumite evoluții în viața internă sau internațională a țării, care pot fi ulterior concretizate în legi ale Parlamentului, sau în încheierea unor tratate cu alte state sau cu organizații internaționale.

38 La un astfel de act politic se referă chiar Constituția în art. 114 alin. (1), când stabilește dreptul Guvernului de a-și angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și Senatului pentru o declarație de politică generală. Sigur că o astfel de declarație va avea un conținut politic, chiar dacă poate să conțină și angajamente de altă natură. De asemenea, potrivit art. 107

[1] *M. Preda*, Drept administrativ. Partea generală, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 172.

alin. (1) din Constituție, primul-ministru prezintă Camerei Deputaților sau Senatului rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului, care se dezbat cu prioritate. Se înțelege că în astfel de situații, primul-ministru va avea inițiativa prezentării rapoartelor sau declarațiilor respective și va decide conținutul acestora. Cum Guvernul este un organ colegial, sigur că atât inițiativa acestui demers, cât și conținutul actului politic ce urmează să fie prezentat Camerei legislative, vor fi dezbătute și aprobate în Guvern anterior prezentării lor în Camera Deputaților sau Senat. Guvernul va răspunde politic pentru conținutul raportului sau a declarației prezentate, potrivit art. 109 alin. (1) din Constituție. Este posibil ca și Camera Deputaților ori Senatul, sau, chiar Parlamentul, să solicite Guvernului să prezinte astfel de rapoarte sau să facă o anumită declarație în fața parlamentarilor.

În afară de documentele și procedurile constituționale evocate și care au un suport 39
constituțional, Guvernul mai poate adopta și alte acte politice cum ar fi mesaje, apeluri, declarații adresate cetățenilor români, unor guverne ale altor state, sau unor organizații internaționale. Prilejul pentru astfel de acte poate fi producerea unui eveniment politic sau social de o anumită anvergură, deschiderea unei conferințe internaționale, inițiative ale unor guverne străine sau oameni politici din alte țări privind viața politică românească, declarații ale unor oficiali ai Uniunii Europene sau reprezentanți diplomatici ai acelor state anchetați în România despre autorități politice române, care frizează amestecul în treburile interne ale României[1)] etc.

§3. Actele juridice ale Guvernului și forța lor juridică

Art. 108 alin. (1) din Constituție prevede că Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe. 40
Ambele categorii de acte menționate în textul constituțional au caracter juridic, în sensul că dau naștere, modifică și sting raporturi juridice. Sfera de reglementare a celor două categorii de acte este diferită. Astfel, hotărârile sunt acte juridice normative sau individuale de drept administrativ, iar ordonanțele conțin norme juridice de natura celor adoptate de Parlament pentru reglementarea celor mai importante relații sociale. Și o categorie și alta sunt acte de putere, de autoritate, a căror încălcare atrage aplicarea unor sancțiuni corespunzătoare. Fiecare categorie are propriul său domeniu de reglementare. Dacă hotărârile Guvernului conțin norme *secundum legem*, normele cuprinse în ordonanțele guvernamentale sunt norme primare, ele beneficiind la rândul lor de hotărârile Guvernului pentru a fi puse în executare.

Ordonanțele simple au forța juridică a unei legi ordinare, iar ordonanțele de urgență 41
pot conține norme cu putere de lege ordinară, dar și norme cu putere de lege organică. Hotărârile sunt inferioare ca forță juridică legilor și ordonanțelor guvernamentale. Aceasta înseamnă că o hotărâre nu poate modifica, suspenda, completa sau abroga o lege, fie ea ordinară, sau organică, sau o ordonanță.

[1)] De pildă, declarația doamnei Viviane Reding, vicepreședinte al Comisiei Europene, făcută într-un interviu acordat la 1 septembrie 2012 ziarului *Le Monde*, potrivit căreia în România s-ar fi produs un puci parlamentar în vara anului 2012. A se vedea și Convenția de la Viena cu privire la relațiile diplomatice din 1961, ratificată de România prin Decretul Consiliului de Stat nr. 566 din 4 iulie 1968, publicat în Buletinul Oficial nr. 89 din 1968. Convenția de la Viena prevede în art. 41 că agenții diplomatici au datoria de a respecta regulamentele statului acreditar și de a nu se amesteca în treburile interne ale acestui stat.

42 În afara hotărârilor, primul-ministru, miniștri și secretariatul general al Guvernului emit o serie de acte administrative pentru reglementarea unor fapte strict determinate.

§4. Hotărârea – principalul act juridic al Guvernului, prin care acesta își realizează rolul constituțional

43 Există o legătură logică între prima teză a art. 108 alin. (1) coroborată cu alin. (2) al aceluiași articol și art. 102 alin. (1) din Constituție. Dacă Constituția a fixat în art. 102 alin. (1) rolul constituțional al Guvernului de a asigura realizarea politicii interne și externe a țării și de a exercita conducerea generală a administrației publice, era obligatoriu să stabilească actele de putere prin care Guvernul urma să-și realizeze acest rol. Este acesta motivul pentru care în prima teză a art. 108 alin. (1) din Constituție se precizează că Guvernul adoptă hotărâri. Următorul pas logic pentru Adunarea Constituantă a fost să stabilească scopul adoptării hotărârilor și indirect forța lor juridică, apelând, în acest sens, la concluzia unanimă a literaturii de specialitate, potrivit căreia în sistemul ierarhiei actelor normative, actul prin care Guvernul pune în aplicare o lege sau organizează executarea ei imediată și eficientă îi este direct subordonat. Câteva concluzii decurg din aceste succinte comentarii introductive:

a) fiind un act de executare a unei legi, hotărârea nu are un domeniu propriu de reglementare, în sensul stabilirii unei sfere determinate a relațiilor sociale pe care urmează să le reglementeze, a naturii acestora. Domeniul de reglementare al hotărârilor va depinde de cel al legilor pe care le pune în executare;

b) depinzând de existența unei legi aflate deja în vigoare la momentul adoptării sale de către Guvern, hotărârea este *secundum legem*. Aceasta înseamnă că nu poate fi adoptată de Guvern înainte ca legea pe care urmează să o aplice nu a fost încă promulgată de Președintele României și publicată în Monitorul Oficial;

c) în condițiile în care legea cuprinde norme general-obligatorii și impersonale prin care iau naștere, se modifică, se completează sau se sting drepturi și obligații juridice pentru un număr nedefinit de subiecte de drept – persoane fizice și juridice – și hotărârile Guvernului vor cuprinde astfel de norme, dar și prescripții individuale.

44 Curtea Constituțională a decis că noțiunea „organizarea executării legii", consacrată de dispozițiile art. 108 alin. (2) din Constituție, are un sens mai larg decât cea privind aplicarea legii, și anume prin hotărâri ale Guvernului pot fi dispuse măsuri organizatorice, financiare, instituționale sau sancționatorii în vederea stabilirii cadrului necesar pentru ducerea la îndeplinire a dispozițiilor legii. Așadar, legiuitorul nu mai stabilește întotdeauna direct, prin lege, contravenții și sancțiuni, ci, chiar în sensul textului constituțional invocat, această competență revine autorității publice însărcinate cu organizarea executării legii. Argumentarea este valabilă nu numai în ceea ce privește Guvernul, ci, *mutatis mutandis*, și în cazul autorităților administrației publice locale în anumite domenii specificate expres de lege[1].

45 Este de observat că atât Legea nr. 37/1990, cât și Legea nr. 90/2001 au stabilit anumite atribuții ale Guvernului, pentru exercitarea cărora Guvernul va trebui să adopte acte juridice, și anume hotărâri. Prin urmare, hotărârile vor avea ca obiect, pe lângă înfăptuirea

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 107 din 22 februarie 2005 (M.Of. nr. 334 din 20 aprilie 2005).

rolului constituțional al Guvernului decurgând din art. 102 alin. (1) din Constituție, și îndeplinirea atribuțiilor acestuia prevăzute în art. 11 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, chiar dacă unele dintre acestea concretizează rolul său constituțional.

Din legătura strânsă, organică între lege și hotărâre, nu trebuie trasă concluzia că 46
toate legile trebuie să fie puse în executare prin hotărâri. Pot fi și legi a căror aplicare nu necesită adoptarea unei hotărâri de către Guvern. Tot astfel, nimic nu împiedică ca pentru executarea unei legi, Guvernul să adopte mai multe hotărâri, care să nu se suprapună totuși din punct de vedere al obiectului de reglementare. În afară de hotărâri, diverse ministere sau alte departamente sau agenții guvernamentale pot să emită, prin conducătorii lor, ordine, instrucțiuni, regulamente, metodologii de aplicare a legii. Un singur tip de lege nu necesită o hotărâre de Guvern pentru a fi aplicată. Este vorba de legile de revizuire a Constituției.

Ar fi o greșeală să reducem rolul constituțional al Guvernului la organizarea executării 47
legilor votate de Parlament și promulgate de Președintele României. Rolul Guvernului prefigurat în art. 102 alin. (1) din Constituție este mult mai amplu și are o multitudine de căi și instrumente de realizare, chiar dacă în final ele vor fi convertite în hotărâri sau în proiecte de lege care vor fi transmise Parlamentului spre dezbatere și adoptare.

Din punct de vedere al naturii juridice, hotărârile Guvernului sunt acte administrative 48
adoptate de un organ al statului învestit cu o putere proprie, originară de autoritate pe care este dator să o exercite continuu, ori de câte ori socotește că este necesar. Fiind titular al unei puteri ce presupune exercitarea autorității statului, Guvernul o imprimă tuturor actelor pe care le adoptă. Astfel, hotărârile sale întrunesc calitatea actelor de autoritate, care obligă pe toți destinatarii acestora să se conformeze prescripțiilor pe care le conțin. Deoarece Guvernul are o competență materială generală, extinsă la nivel național, și hotărârile pe care le adoptă vor avea acest caracter. Este, însă, posibil ca și o metodologie de strictă specialitate sau un ordin ori ansamblu de instrucțiuni elaborate de un organism de specialitate al administrației publice centrale să fie aprobat prin hotărâre a Guvernului. În felul acesta, metodologia respectivă sau instrucțiunile vor căpăta caracterul unui act administrativ cu caracter general.

Hotărârea Guvernului acoperă o sferă largă de raporturi sociale, de la cele reglementate 49
propriu-zis de o anumită lege, pe care o pune în executare, până la aprobarea unui program, înființarea în condițiile prevăzute în Constituție și lege a unor structuri sau departamente, ori a unor organe de specialitate ale administrației publice centrale, sau numirea într-o funcție publică[1]. Hotărârile Guvernului pot avea caracter normativ sau individual.

Domeniul exclusiv de reglementare al hotărârilor individuale este circumscris în 50
art. 6 alin. (2) lit. a) din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, aprobat prin H.G. nr. 561/2009 și cuprinde:

---

[1] H.G. nr. 870 din 28 iunie 2006 privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale (M.Of. nr. 637 din 24 iulie 2006), H.G. nr. 865 din 23 august 2012 privind numirea unui consul general (M.Of. nr. 618 din 28 august 2012).

a) numiri și revocări din funcție;

b) stabilirea unor date;

c) aprobarea de indicatori tehnico-economici de investiții;

d) aprobarea bugetelor de venituri și cheltuieli ale operatorilor economici și ale instituțiilor publice, a rectificării acestora, precum și a normativelor de cheltuieli, pentru cazurile prevăzute de lege;

e) acordarea de ajutoare financiare de urgență;

f) alocarea de fonduri de la bugetul de stat, din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, precum și din Fondul național de dezvoltare;

g) aprobarea finanțării de proiecte și acțiuni din fondurile pentru promovarea imaginii externe a României;

h) aprobarea stemelor pentru județe, municipii, orașe și comune;

i) schimbarea regimului juridic al unor imobile;

j) atestarea domeniilor publice ale unităților administrativ-teritoriale;

k) transferurile de imobile;

l) încadrarea în categoria funcțională a drumurilor județene a unor drumuri sau a unor sectoare de drumuri;

m) darea în folosință gratuită a unor imobile.

51 Hotărârile normative conțin norme general-obligatorii și impersonale având o aplicabilitate continuă până la modificarea, completarea sau abrogarea lor printr-o hotărâre ulterioară. Se înțelege, legea având o forță juridică superioară unei hotărâri, îi poate modifica dispozițiile, stabilindu-și astfel în condiții determinate propria aplicare. Acestea sunt, însă, situații care intervin mai rar. Guvernul deține o putere de reglementare proprie ce-i este stabilită originar prin Constituție. De aceea, puterea de reglementare a Guvernului este de ordine publică, ceea ce înseamnă, între altele, că Guvernul nu poate renunța la exercitarea ei și că nicio altă autoritate publică nu poate să i-o conteste.

52 Prin hotărâre, Guvernul poate crea cadrul juridic propriu-zis de executare a unei legi, sau poate aproba o anumită metodologie sau regulament, care vor reglementa ele însele cadrul juridic respectiv. În această ultimă ipoteză, hotărârea Guvernului este un act de aprobare prin care Guvernul își face cunoscută voința normativă ca o anumită lege să fie aplicată într-un anumit fel.

53 Metodologia, regulamentul, ori anumite instrucțiuni sunt elaborate de autorități administrative aflate în subordinea sau coordonarea Guvernului și care au un obiect de activitate specializat sau particularizat la anumite proceduri, tehnici de punere în aplicare a anumitor norme cu grad ridicat de specificitate și care au și logistica necesară, fonduri, resurse necesare urmăririi modului în care se pune în aplicare metodologia, ori regulamentul respectiv. De altfel, și în prima ipoteză de reglementare *secundum legem* și în a doua, prin hotărâre se exprimă o anumită voință normativă a Guvernului. Două observații se impun cu privire la această concluzie:

a) nu este vorba de un act discreționar al Guvernului, deoarece acesta trebuie să respecte în hotărârea pe care o adoptă litera și spiritul legii pe care o pune în aplicare. Din acest punct de vedere rezultă importanța legăturii dintre Guvern și Parlament pe întreg parcursul procesului legislativ;

b) prin conținutul ei, hotărârea de guvern poate fi ilegală. De aceea legiuitorul a creat, în temeiul art. 52 alin. (1) din Constituție, un cadru legal care deschide posibilitatea contestării legalității unei hotărâri a Guvernului prin procedura contenciosului administrativ. În ipoteza în care se contestă constituționalitatea unei hotărâri a Guvernului, soluționarea contestației nu este de competența Curții Constituționale, ci a instanței de drept comun ce urmează a fi sesizată tot pe calea contenciosului administrativ.

Deși potrivit art. 108 alin. (1) din Constituție, Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe, în practică acesta aprobă și alte documente prevăzute expres în acte normative, în exercitarea atribuțiilor sale. Astfel, H.G. nr. 561/2009 prevede ca act intern al Guvernului memorandumul, care are mai multe utilizări, de la prezentarea unor date, informații, evaluări, în vederea supunerii spre aprobare, inițierea negocierii și/sau semnarea unui tratat internațional, respectiv suspendarea aplicării unui tratat, până la prezentarea unor date relevante în situații când este necesară o decizie a Guvernului într-o anumită problematică (art. 10 din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării). 54

Proiectele hotărârilor se elaborează în conformitate cu H.G. nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării[1]). 55

Proiectul de hotărâre este elaborat de ministerul sau, după caz, de ministerele care urmează să o pună în aplicare și să răspundă pentru aceasta, inițiatorul având obligația, potrivit art. 15 alin. (1) din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, să o supună concomitent atât consultării publice, în condițiile Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, cât și consultării preliminare inter-instituționale. După finalizarea procedurii de consultare, proiectul de hotărâre urmează să fie avizat de autoritățile publice interesate în aplicare, ultima dintre acestea fiind Ministerul Justiției, care se va pronunța exclusiv din punctul de vedere al legalității. Nu este necesar avizul acestui minister în cazul hotărârilor care au caracter individual și privesc situații menționate expres în art. 20 alin. (8) din Regulament. 56

Secretariatul General al Guvernului va solicita apoi Consiliului Legislativ un aviz de specialitate privind conținutul și condițiile de formă ale proiectului. Prin legi speciale se prevede că se poate solicita și avizul altor autorități publice (Consiliul Superior al Magistraturii), Consiliul Economic Social). Solicitarea avizului Consiliului Legislativ este o condiție de legalitate constituțională a adoptării actului normativ respectiv. În final, proiectul este inclus pe agenda reuniunii de lucru pregătitoare a ședinței Guvernului. În ședința Guvernului, proiectul de hotărâre este supus dezbaterii și adoptării. În această fază, proiectul poate fi modificat în conținut sau în formă, ori i se pot aduce observații de tehnică legislativă. Decizia Guvernului privind adoptarea proiectului de hotărâre se ia prin consens și este marcată prin anunțul primului-ministru privind adoptarea acestuia. 57

[1]) M.Of. nr. 319 din 14 mai 2009.

§5. Rolul primului-ministru în adoptarea hotărârilor Guvernului

58 Art. 27 alin. (1) din Legea nr. 90/2001 prevede că Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe în prezența majorității membrilor săi. Hotărârile și ordonanțele se adoptă prin consens, iar dacă acesta nu se realizează, hotărăște primul-ministru. Poziția precumpănitoare a primului-ministru față de cea a celorlalți membri ai Guvernului prezenți la dezbaterea proiectului de hotărâre este logică și decurge din statutul special al premierului și din răspunderea acestuia. Votul prin consens presupune convergența de voință, acordul deplin al tuturor membrilor unei adunări în privința aprobării sau adoptării unui act și rezultă din neexprimarea niciunui vot negativ. Ideea de consens presupune egalitatea de poziții a celor care participă la luarea unei decizii și care urmează să-și exprime consimțământul sau dezacordul cu adoptarea acesteia. Consensul se realizează când niciun participant la luarea deciziei nu își exprimă dezacordul față de aceasta. În mod logic, lipsa consensului rezultă din exprimarea cel puțin a unui dezacord. Faptul că în lipsa realizării consensului pentru adoptarea hotărârii hotărăște primul-ministru are o perfectă acoperire constituțională în mai multe texte ale Legii fundamentale. Menționăm, în acest sens, numai prima teză din art. 107 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia prim-ministrul conduce Guvernul. Prin urmare, art. 27 alin. (1) din Legea nr. 90/2001 privind rolul precumpănitor al primului-ministru referitor la adoptarea hotărârilor corespunde pe deplin literei și spiritului Constituției.

59 Hotărârile Guvernului se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial. Art. 108 alin. (4) din Constituție precizează că nepublicarea hotărârii în gazeta oficială a statului atrage inexistența acesteia. Hotărârea Guvernului intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial, sau la o dată ulterioară, prevăzută în textul acesteia. Hotărârile care au caracter militar se comunică numai instituțiilor interesate.

§6. Ordonanțele guvernamentale

60 Procedura delegării legislative a fost utilizată chiar înainte de a fi consacrată ca atare în Constituție. Legea nr. 36/1990 privind autorizarea Guvernului de a stabili sau modifica taxe și impozite[1)] a prevăzut că Guvernul va putea stabili sau modifica taxe și impozite ce constituie venit pentru bugetul statului pentru o perioadă de 6 luni de la intrarea în vigoare a legii. Parlamentul a obligat Guvernul, totodată, ca până la expirarea termenului de 6 luni să-i supună spre adoptare legea pentru aprobarea taxelor și impozitelor stabilite sau modificate, ce urmau a fi astfel reglementate. Guvernul nu s-a conformat acestei obligații. Mai mult, chiar, prin Legea nr. 56/1991[2)] s-a prelungit autorizarea Guvernului de a stabili sau modifica taxe și impozite până la 30 noiembrie 1991. Conținutul celor două legi explică foarte clar excesul de putere manifestat de toate guvernele din perioada postdecembristă până în prezent prin adoptarea ordonanțelor guvernamentale. Câteva comentarii sunt necesare:

a) Legea nr. 36/1990 a încălcat unul dintre principiile sacre ale guvernării democratice: acela ca nicio taxă sau impozit să nu fie stabilite fără exprimarea voinței reprezentanților Națiunii. Principiul respectiv fusese înscris în Magna Charta Libertatum semnată în

[1)] M.Of. nr. 137 din 8 decembrie 1990.
[2)] M.Of. nr. 167 din 14 august 1991.

Anglia în 1215, și de atunci respectat întocmai. Constituționalismul modern inițiat sub auspiciile Revoluției franceze din 1789 l-a reconsacrat și inclus în toate constituțiile. Prin Legea nr. 36/1990 Parlamentul ales democratic în 1990 a renunțat la una dintre cele mai importante prerogative constituționale ale acestuia: aceea de a stabili impozite și taxe pentru cetățeni. Mai mult, nu și-a manifestat nici puterea bugetară de control asupra Guvernului;

b) Guvernul nu s-a conformat obligației de a depune la Parlament până la împlinirea termenului de 6 luni stabilit de Legea nr. 36/1990 proiectul de lege pentru aprobarea stabilirii sau modificării taxelor și impozitelor pe care le-a supus reglementării;

c) Legea nr. 56/1991 a prelungit termenul prevăzut în Legea nr. 36/1990, care expirase cu aproape două luni înainte, procedură care încălca grav normele de tehnică legislativă. De fapt, Legea nr. 56/1991 a stabilit un nou termen de autorizare a Guvernului să emită norme juridice în materie de taxe și impozite ce făceau venit la bugetul de stat;

d) Curtea Constituțională a încurajat acest început de exces al puterii executive chiar la început de tranziție la un regim politic democratic. În Decizia nr. 7 din 2 martie 1993[1)] completul de 3 judecători ai Curții Constituționale a trecut cu vederea slăbiciunea Parlamentului și excesul de putere al Guvernului și a decis că H.G. nr. 1295/1990 privind taxele de timbru pentru acțiunile și cererile introduse la instanțele judecătorești, precum și asupra actelor de notariat și a serviciilor prestate de acestea, adoptată în baza Legii nr. 36/1990, este constituțională. În considerentele expuse în decizia sa, Curtea a admis existența sistemului delegării legislative, înainte chiar ca acesta să fie stabilit în Constituția din 1991. Totodată, instanța de contencios constituțional a apreciat în mod eronat că normele juridice stabilite prin hotărâre a Guvernului au putere de lege. Această apreciere era contrazisă de o întreagă doctrină juridică de drept administrativ. Curtea a decis că H.G. nr. 1295/1990 nu contravine normei constituționale înscrise în vechiul art. 138 alin. (1) din Constituție, actualmente art. 139 alin. (1), „delegarea legislativă însemnând de fapt abilitarea temporară și condiționată a Guvernului de a emite norme cu putere de lege, a căror valoare juridică este egală cu a legii, dacă sunt emise în conformitate cu prevederile constituționale și legale existente în momentul emiterii lor; or, acesta este cazul în speță, hotărârea în discuție fiind adoptată în baza Legii de abilitare nr. 36/1990".

Curtea Constituțională nu a sesizat, însă, că pe data de 7 ianuarie 1990 când fusese 61
aprobată Legea nr. 36/1990 în sistemul normativ românesc nu exista instituția juridică a delegării legislative. Nici măcar Tezele pentru elaborarea proiectului de Constituție nu fuseseră încă publicate.

Nici completul de 5 judecători ai Curții, care a judecat recursul împotriva Deciziei 62
nr. 7/1993 a Curții Constituționale nu a sesizat că Parlamentul a permis încălcarea de către Guvern a principiului separației puterilor, consacrat în art. 2 din Decretul-lege nr. 92/1990, care stabilea cadrul constituțional al statului până la aprobarea unei noi Constituții, abilitând Guvernul să adopte norme *secundum legem* în materie de impozite și taxe[2)].

[1)] Curtea Constituțională. Culegere de decizii și hotărâri 1992-1993, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994, p. 145.

[2)] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 39 din 2 iulie 1993 în Curtea Constituțională. Culegere de decizii și hotărâri. 1992-1993, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994, p. 261.

63 Decizia Curții Constituționale nr. 39 din 7 iulie 1993 prin care s-a statuat că hotărârea adoptată de Guvern poate să aibă putere de lege, în baza abilitării Guvernului de a reglementa prin astfel de acte normative materia impozitelor și taxelor, este cel puțin bizară față de conținutul unei alte decizii a instanței de contencios constituțional, pe care aceasta a pronunțat-o pe data de 6 iulie 1993, deci cu o zi înainte de adoptarea Deciziei nr. 39 din 7 iulie 1993. Astfel, prin Decizia nr. 37 din 6 iulie 1993 pronunțată într-o speță identică, Curtea a confirmat, în legătură cu înțelesul art. 138 alin. (1) din Constituție, devenit art. 139 alin. (1) prin renumerotarea articolelor din Constituție ca urmare a revizuirii acesteia în 2003, că impozitele, taxele și orice alte venituri cu caracter bugetar se stabilesc numai prin lege, deci nu și printr-o hotărâre de Guvern. Prin Decizia nr. 37 din 6 iulie 1993[1)], Curtea a precizat înțelesul sintagmei „numai prin lege" din cuprinsul art. 138 alin. (1) din Constituția nerevizuită. Curtea a arătat, în acest sens, că „prin lege se înțelege numai un act adoptat de Parlament. Concepția Constituției, referitoare la controlul constituționalității legii are în vedere acest concept, rezultând din îmbinarea criteriului formal cu cel material, întrucât conținutul legii este determinat de importanța acordată de legiuitor aspectelor reglementate[2)].

64 Odată drumul deschis, guvernele au continuat să preia pe seama lor stabilirea unor impozite și taxe deși prevederea constituțională înscrisă în art. 138 alin. (1) din Constituția aprobată în 1991 [în prezent art. 139 alin. (1) din Constituția revizuită] stabilea că impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale se stabilesc *numai* prin lege.

65 În filozofia Constituției și logica reglementării normative a raporturilor de impunere a veniturilor persoanelor fizice sau juridice, textul menționat se află într-un raport de complementaritate cu art. 56 alin. (1) din textul revizuit al Legii fundamentale, potrivit căruia cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice.

66 Între art. 139 alin. (1) și art. 56 alin. (1) din Constituția revizuită este o legătură logică stabilită de Adunarea Constituantă în 1991 și confirmată prin voința suverană a poporului exprimată prin referendumul pentru aprobarea Constituției, și anume: *plata impozitelor este o obligație fundamentală a cetățenilor, iar stabilirea acestora se face numai prin lege votată de Parlament*. Aceasta este regula. Delegarea legislativă este excepția, îngăduită de Adunarea Constituantă, în ambele forme de exercitare (prin abilitarea parlamentară sau prin adoptarea directă a ordonanțelor de urgență), pentru și în condiții de anormalitate legislativă. Numai în acest fel impozitul este o „prelevare obligatorie, fără contraprestație și nerambursabilă efectuată de administrația publică, pentru satisfacerea necesităților de interes general", a unei părți din veniturile sau valoarea unor bunuri ale cetățenilor, astfel cum este definit legal impozitul în art. 2 pct. 29 din Legea privind finanțele publice nr. 500 din 11 iulie 2002.

67 Un argument suplimentar care întărește legătura între îndatorirea fundamentală a cetățenilor stabilită în art. 56 alin. (1) și art. 139 alin. (1) din Constituție, care stabilește impunerea numai prin lege a veniturilor, este art. 138 alin. (2) din Constituție, care prevede că bugetul de stat și cel al asigurărilor sociale de stat se aprobă anual de Parlament. Iată

[1)] Decizia Curții Constituționale nr. 37 din 6 iulie 1993 privind excepția de constituționalitate a Precizărilor nr. 110106/1993 ale Ministerului Finanțelor (M.Of. nr. 215 din 1 septembrie 1993).

[2)] Ibidem.

cum cetățeanul, obligat numai de Parlament să contribuie la formarea bugetului, devine beneficiar al cheltuielilor publice făcute de stat prin și de la bugetul aprobat de Parlament.

În condițiile în care textul constituțional nu impunea pentru o astfel de reglementare 68
adoptarea unei legi organice, Guvernul era liber să solicite Parlamentului abilitarea de a stabili prin ordonanțe simple astfel de impozite, ceea ce a și făcut, de pildă, în iunie 1995. Printr-o lege de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe, adoptată în 19 iulie 1995[1]. Guvernul a fost abilitat să emită ordonanțe pentru completarea și modificarea unor reglementări privind impunerea veniturilor agricole. Sesizată cu neconstituționalitatea unei astfel de reglementări pe calea controlului anterior, Curtea Constituțională a considerat că materia impozitelor și taxelor nu face parte din domeniile rezervate legii organice, astfel încât este de domeniul legii ordinare și, pe cale de consecință, poate face obiectul unei legi de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe[2]. Curtea a optat în soluționarea obiecției de neconstituționalitate pe aspecte formale, și nu a sesizat, de fapt, interdicția de fond a puterii executive de a impune veniturile populației, fără aprobarea reprezentanților acesteia. Curtea Constituțională nu a înțeles semnificația textului constituțional potrivit căruia impozitele se stabilesc „numai prin lege".

Condiționarea stabilită în textul constituțional pentru actul de legiferare a impunerii 69
veniturilor populației, nu privea natura și forța juridică a actului normativ, ci exclusiv instituirea unei atribuții exclusive a Parlamentului în acest domeniu și, implicit, excluderea oricărei intervenții executive decizionale. Neînțelegând sau ocolind voit această condiționare legală de natură constituțională, Curtea a considerat că „termenul *numai* din prevederea constituțională sus-menționată are semnificația de a interzice posibilitatea stabilirii de impozite și taxe pentru bugetul de stat prin acte inferioare, ca forță juridică, legii, cum sunt hotărârile Guvernului care se emit pentru organizarea executării legilor"[3]. Curtea a statuat în considerentele sale că a interpreta termenul *numai* din art. 138 alin. (1) din Constituția nerevizuită, exclude posibilitatea adoptării de ordonanțe, fiind un domeniu rezervat legii organice, înseamnă a adăuga la Constituție[4].

Curtea Constituțională a confirmat, astfel, prin deciziile sale o practică a delegării 70
legislative care contravine spiritului Constituției României și principiilor fundamentale ale democrației constituționale în materie de impunere a veniturilor. Și în prezent, Guvernul este frecvent abilitat să adopte ordonanțe simple pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale. Cu atât mai mult, Guvernul se vede îndreptățit să adopte astfel de măsuri prin ordonanțe de urgență.

Am insistat mai mult asupra acestor aspecte, deoarece ele reflectă nu numai o 71
anumită filozofie politică privind raporturile între Parlament și Guvern și construcția unui nou regim politic, dar și o anumită stare de spirit a membrilor Parlamentului, gata să recunoască Guvernului drepturi pe care acesta nu le poate avea. Și atitudinea judecătorilor

[1] A se vedea Legea nr. 81 din 29 iulie 1995 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe (M.Of. nr. 156 din 20 iulie 1995).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 70 din 18 iulie 1995 (M.Of. nr. 156 din 20 iulie 1995). A se vedea și *Șt. Deaconu*, Delegarea legislativă în România. Analiză jurisprudențială, în *E.-S. Tănăsescu* (coord.), Perspective juridice privind instituția Parlamentului, Ed. All Beck, București, 2005, p. 100.

[3] Ibidem.

[4] Ibidem.

Curții Constituționale, care atunci ca și astăzi se străduiesc sau acceptă să confere o haină legitimă unor proceduri contestabile din punct de vedere al principiilor fundamentale ale dreptului constituțional, ridică semne de întrebare privind profesionalismul acestora.

72 Revenind la comentariul propriu-zis al art. 108 din Constituție, trebuie să subliniem legătura între alin. (3) al acestui text și art. 115 din Constituție, care a construit regimul juridic al delegării legislative în sistemul constituțional românesc.

73 Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa jurisdicțională că Parlamentul, ca unică putere legiuitoare a țării, poate împuternici Guvernul să reglementeze anumite aspecte prin acte normative specifice, în temeiul dispozițiilor art. 108 din Constituția României[1].

74 Ordonanțele guvernamentale, atât cele simple, adoptate în baza unei legi speciale de abilitare și în condiționările impuse de aceasta și de Constituție, cât și cele pe care Guvernul le adoptă în regim de urgență, conțin norme cu putere de lege. Ordonanțele simple reglementează domenii rezervate legii ordinare, iar ordonanțele de urgență pot interveni deopotrivă în domeniul legilor organice și ordinare. În privința ordonanțelor simple, apreciem că acestea nu pot fi adoptate de Guvern, decât dacă Parlamentul îl abilitează prin lege specială. Este, astfel, exclus ca printr-o lege care are ca obiect de reglementare anumite relații sociale, și nu abilitarea propriu-zisă, să se stabilească obligația Guvernului de a adopta o ordonanță simplă care să stabilească norme cu putere de lege într-un anumit domeniu de activitate. Dacă s-ar accepta o astfel de posibilitate ar însemna că Parlamentul renunță să-și exercite funcția legislativă într-un caz concret[2].

75 Delegarea legislativă este o soluție procedurală excepțională care se aplică în situații speciale, de „anormalitate legislativă", când Parlamentul nu are posibilitatea sau este împiedicat de o situație obiectivă să reglementeze de urgență anumite relații sociale. A accepta ca Parlamentul să ia inițiativa de a învesti Guvernul să adopte o ordonanță simplă pentru a completa eventual o lacună de reglementare, sau pentru a modifica anumite raporturi juridice, ar echivala cu renunțarea forului legislativ la funcția sa legislativă ordinară, care i-a fost transmisă prin voința suverană a Națiunii.

76 O altă situație în care ar fi inacceptabil să fie abilitat Guvernul prin lege specială, este cea în care Constituția stabilește expres că anumite domenii se reglementează exclusiv prin lege. În opinia noastră, în aceste domenii Guvernul nu ar putea adopta nici ordonanțe simple, nici ordonanțe de urgență. Să fie clar: Constituția a stabilit o competență legislativă generală în sarcina Parlamentului. Tot în sarcina Parlamentului, Constituția a stabilit o competență legislativă exclusivă [ex. art. 139 alin. (1); art. 115 alin. (6)].

77 Sunt și alte domenii improprii pentru a fi reglementate prin ordonanță, inclusiv prin ordonanță de urgență. De pildă ar fi greu de admis ca stema țării și sigiliul statului să fie stabilite de Guvern printr-o ordonanță de urgență, pentru că art. 12 alin. (4) din Constituție prevede că stema României și sigiliul statului român se stabilesc prin lege organică. În al treilea rând, Constituția conferă Guvernului doar o competență proprie originară de a adopta hotărâri, fixând, totodată, obiectul de reglementare al acestora. Guvernul capătă, astfel, „un drept de legislațiune secundară", după expresia profesorului Paul Negulescu.

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 686 din 20 mai 2010 (M.Of. nr. 429 din 25 iulie 2010).

[2] Pentru un punct de vedere contrar a se vedea comentariul făcut art. 108 din Constituție în *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 191.

În al patrulea rând, Constituția autorizează Parlamentul să delege Guvernului o parte din competența sa de legiferare, pe care acesta o va exercita obligatoriu și condiționat. În al cincilea rând, Constituția îi transmite Guvernului o putere proprie de legiferare generală [cu excepția domeniilor stabilite în art. 115 alin. (6) din Constituție]. 78

Deși conțin norme cu putere de lege, ordonanțele guvernamentale nu își pierd calitatea de act administrativ. Ordonanțele, totuși, nu au nicio relevanță privind realizarea rolului constituțional și a funcțiilor legale ale Guvernului. Sunt acte juridice care exced competențelor executive ale Guvernului. Sunt acte juridice cu caracter extraordinar, adoptate în circumstanțe speciale și excepționale, care reclamă o decizie excepțională a unui organ al statului. Constituția i-a conferit Guvernului această calitate de instrument – aflat sub controlul politic al Parlamentului – pentru luarea unor decizii extraordinare în situații extraordinare și cu respectarea tuturor condiționărilor și limitărilor impuse de Constituție și de Parlament, ca organ reprezentativ suprem al poporului român. 79

Ordonanțele simple pot fi adoptate oricând, iar ordonanțele de urgență, impun ca Parlamentul să se afle în sesiune. Dacă Guvernul este constrâns de o situație extraordinară, ce impune o reglementare legislativă imediată, să adopte o ordonanță de urgență, iar Parlamentul nu se află în sesiune, acesta se va întruni obligatoriu pentru a lua act de decizia Guvernului și a declanșa procedura legislativă de a supune dezbaterii sale ordonanța de urgență adoptată de Guvern. 80

Constituționalitatea ordonanțelor poate fi contestată la Curtea Constituțională, potrivit art. 146 lit. a) din Constituție (se contestă constituționalitatea legii care ar aproba o ordonanță considerată a fi neconformă cu dispozițiile Constituției), sau a art. 146 lit. d) din Legea fundamentală. Totodată, art. 126 alin. (6) din Constituție recunoaște competența instanțelor de contencios administrativ să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale. 81

Ordonanțele pot fi modificate, completate sau abrogate prin lege, dar și prin ordonanțe ulterioare de același grad. O ordonanță simplă poate fi modificată, însă, și printr-o ordonanță de urgență. În literatura de specialitate s-a apreciat că o dată cu aprobarea ordonanței prin lege, aceasta trece din sfera actelor executivului în sfera actelor legislativului[1]). 82

Procedura elaborării și adoptării ordonanțelor parcurge, practic, aceleași etape ca și hotărârea. În final, ordonanța este semnată de primul-ministru și contrasemnată de miniștrii care au obligația și responsabilitatea punerii sale în executare și se publică în Monitorul Oficial. 83

Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, prevede în art. 12 alin. (1) că ordonanțele simple intră în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial, sau la o dată ulterioară prevăzută în textul lor. Termenul de 3 zile se calculează pe zile calendaristice, începând cu data publicării în Monitorul Oficial și expiră la ora 24.00 a celei de-a treia zi de la publicare. Ordonanțele de urgență ale Guvernului intră în vigoare la data publicării lor în Monitorul Oficial, condiția depunerii lor prealabile la Camera competentă să fie sesizată, dacă în cuprinsul lor nu este prevăzută o dată ulterioară. 84

[1]) *A. Iorgovan*, op. cit., p. 405.

§7. Actele prim-ministrului

85 Art. 19 alin. (1) din Legea nr. 90/2001 prevede că în îndeplinirea atribuțiilor ce-i revin, primul-ministru emite decizii, în condițiile legii. Din enunțul textului citat rezultă că primul-ministru nu deține un drept discreționar de a decide orice și oricum. Legea îi condiționează acest drept, dar nu pe motive de oportunitate, ci exclusiv pe motive de legalitate și pentru a se asigura o fundamentare de specialitate exercitării acestui drept. H.G. nr. 561/2009 prevede în art. 49 că deciziile primului-ministru se emit pe baza și în executarea legilor, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului. Proiectele de decizii pot fi inițiate de ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale aflate în subordinea Guvernului, precum și de autoritățile administrative autonome, ori de organele de specialitate ale administrației publice centrale aflate în subordinea sau în coordonarea ministerelor, prin ministerele în a căror subordine sau coordonare se află [art. 42 alin. (3) H.G. nr. 561/2009]. Legalitatea proiectului de decizie este verificată de Secretariatul General al Guvernului, inclusiv sub aspectul respectării regulilor de tehnică legislativă prevăzute în Legea nr. 24/2000, republicată. Este sarcina Secretariatului General al Guvernului să prezinte primului-ministru proiectul de decizie în vederea semnării. Deciziile primului-ministru au caracter individual și sunt contra-semnate de secretarul general al Guvernului [art. 49 alin. (3) din H.G. nr. 561/2009].

86 Deciziile primului-ministru se publică în Monitorul Oficial în termen de cel mult 15 zile lucrătoare de la data emiterii lor, nepublicarea atrăgând inexistența acestora, cu excepția celor cu regim special de clasificare potrivit legii. Deciziile produc efect de la data publicării, dacă în cuprinsul lor nu este prevăzută o altă dată.

Art. 109. Răspunderea membrilor Guvernului

(1) Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia.

(2) Numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor. Dacă s-a cerut urmărirea penală, Președintele României poate dispune suspendarea acestora din funcție. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcție. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție.

(3) Cazurile de răspundere și pedepsele aplicabile membrilor Guvernului sunt reglementate printr-o lege privind responsabilitatea ministerială.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 258-281; *D. Apostol Tofan*, Comentariul art. 109 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1008-1025; *R.Carp*, Responsabilitatea ministerială, Ed. All Beck, București, 2003, p. 279-330; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 241-244 *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 193-199; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 143-185; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 422-425; 429-439; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 322-323.

Studii de specialitate: *D. Apostol Tofan*, Critici și soluții cu privire la reglementarea Guvernului în perspectiva revizuirii Legii fundamentale, în Revista de Drept Public nr. 1/2013; *D. Apostol Tofan*,

Un punct de vedere în legătură cu noua reglementare privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, în Revista de Drept Public nr. 2/2001; *C. Ionescu*, Raporturile între majoritate și opoziție în statul de drept. Pentru un nou statut al opoziției parlamentare în sistemul constituțional românesc, în „Sfera Politicii" nr. 169/2012.

Corelații legislative: Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001).

Comentariu

Sumar

§1. Conceptul de regim politic. Tipologia regimurilor politice contemporane 1123
§2. Conceptul de sistem constituțional 1127
§3. Caracteristici generale ale regimului semiprezidențial 1130
§4. Difuzarea și echilibrarea puterilor în sistemul constituțional românesc 1131
§5. Trăsăturile și esența raporturilor instituționale între Parlament și Guvern în sistemul constituțional actual 1133
§6. Caracterul răspunderii Guvernului față de Parlament 1135
§7. Concepția Adunării Constituante privind răspunderea politică a Guvernului 1137
§8. Coordonatele constituționale, legale și regulamentare ale răspunderii politice a Guvernului și a membrilor săi în fața Parlamentului 1139
§9. Cadrul legal al răspunderii penale a membrilor Guvernului 1140
§10. Practica jurisdicțională a Curții Constituționale privind răspunderea politică a Guvernului și a membrilor acestuia în fața Parlamentului 1145

§1. Conceptul de regim politic. Tipologia regimurilor politice contemporane

Nu putem analiza raporturile instituționale între Parlament și Guvern din perspectiva răspunderii acestuia din urmă în fața forului reprezentativ suprem al națiunii, dacă nu încadrăm aceste raporturi într-un anumit regim politic. Este acesta motivul pentru care la începutul comentariului nostru, vom defini mai întâi conceptul de **regim politic** și, pe această bază, vom încerca să întreprindem succint o analiză tipologică și o clasificare a regimurilor politice contemporane din perspectiva teoriei separației puterilor în stat, pentru a explica de ce Adunarea Constituantă a optat pentru un regim politic semiprezidențial și care sunt trăsăturile generale ale acestuia. Este necesară o astfel de analiză, deoarece deseori în dezbaterile politice ca și în doctrina constituțională s-a justificat ineficiența unor proceduri de guvernare, excesul de putere al Președintelui republicii ori al Guvernului, sau lipsa caracterului democratic al raporturilor între instituțiile politice, datorită inadaptabilității regimului semiprezidențial la felul de a fi al poporului român, la firea și trăsăturile psihosociale ale acestuia și, nu în ultimul rând, la cultura și mentalitățile sale politice. S-a susținut, de pildă, că regimul prezidențial, care oferă președintelui de republică responsabilități sporite în conducerea statului, ar fi de preferat actualului regim politic, sau, dimpotrivă, că regimul parlamentar – de tradiție în România – ar fi o soluție mai bună pentru exprimarea suveranității forului reprezentativ suprem, dar și a responsabilizării politice sporite a Guvernului pentru înfăptuirea programului său de guvernare acceptat de Parlament. 1

Un lucru trebuie să fie, însă, clar: în ultimă instanță nu prevederile constituționale care consacră un anumit tip de regim politic sunt determinante pentru funcționalitatea și 2

eficiența socială a regimului politic ca atare, ci modul în care ele sunt interpretate și aplicate practic de actorii politici. Un alt factor care își poate pune amprenta asupra caracterului democratic al regimului politic și, firește, asupra eficienței sale în beneficiul cetățenilor, care suportă costurile finale ale funcționării sale, este dreptul real de control al acestora asupra autorităților publice care îi guvernează.

3 În ceea ce privește conceptul de regim politic, trebuie spus că noțiunile teoretice și categoriile tipologice ale instituțiilor politice, analizate din perspectiva doctrinei constituționale moderne, în funcție de realități social-istorice concrete și fenomene sociologice diverse – aflate ele însele într-o continuă dinamică și transformare –, sunt adesea în imposibilitate de a oferi o bază corectă de clasificare și interpretare categorială a anumitor fapte sociale sau fenomene de putere. Democrația, libertatea, autoritatea, raporturile de tip instituțional între autoritățile publice capătă un conținut și forme diverse de la țară la țară, fapt ce dovedește că sunt concepte cu o „fizionomie variabilă". Rezultă de aici dificultatea pentru orice analist al vieții politice de a emite din perspectivă juridică, judecăți de valoare foarte precise cu privire la caracterul și tipologia regimurilor politice contemporane. Pe de altă parte, încercarea de a analiza fenomenele politice, exclusiv din perspectivă politologică sau sociologică, ignorând cadrul normativ în care se obiectivează principiile politice, normele juridice care conferă raporturilor de putere autoritate și stabilitate, înseamnă acceptarea unei imagini trunchiate, incomplete a politicului[1)].

4 Pentru a reuși în demersul său analitic, orice cercetător al fenomenelor de putere trebuie să aibă în vedere, alături de conceptele juridice, principiile metodologice ale cercetării politologice, precum și rezultatele investigației sociologice asupra unui regim politic sau a unor schimbări politice de natură constituțională ce intervin în cadrul unui stat și care pot să-i influențeze formele și metodele de guvernare. Chiar și așa, analiza unui anumit regim politic poate fi incompletă, întrucât viața juridică, ca și cea politică sunt atât de diverse și uneori atât de instabile, chiar în cadrul aceluiași stat, încât nu pot fi cuprinse complet nici în formule general-obligatorii, nici în categorii sau instituții politice, al căror conținut se modifică pe măsura transformărilor ce se produc în viața socială.

5 Viața politică, fenomenele politice se desfășoară într-un anumit mediu social și politic, sunt configurate de factori politici (îndeosebi interesele și resursele politice), economici, geografici, etnici ș.a. Mediul fizic, (geografic), nivelul de dezvoltare economică, de cultură și civilizație, mediul biologic, cel social, psihologic și politic își pun puternic amprenta asupra regimului politic. Cum acești factori diferă de la o țară la alta, regimurile lor politice vor fi diferite. De aici survine dificultatea analizei lor categoriale (pe tipuri de regimuri politice). În plus, trebuie făcute delimitări cât mai clare între sistemele politice și regimurile politice, iar acest lucru se realizează mai ușor apelând la teoria sistemelor.

6 Atât sistemele politice, cât și regimurile politice sunt subsisteme – care se intersectează – ale sistemului social global. Ele au funcții și roluri diferite. Dacă sistemul politic indică modul de organizare și exercitare a puterii politice de către autoritățile statale, în concordanță cu un set de valori și idei, cu programele partidelor politice, regimul politic pune în evidență metodele de exercitare a puterii folosite de instituțiile publice ale statului. Este vorba de fapt de caracterul democratic sau nedemocratic al regimului politic, criteriu în funcție de care regimurile politice pot fi clasificate în democratice și totalitare,

[1)] A se vedea, pe larg, *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 424 și urm.

cu subspecii nuanțate. În comentariul nostru nu vom avea în vedere această clasificare, interesându-ne numai tipologia regimurilor care pornește de la gradul de colaborare și echilibru, îndeosebi între puterea legislativă și cea executivă.

De aceea, sistemul politic își poate modifica configurația (de exemplu, transformarea republicii în monarhie va determina schimbări la nivelul instituției șefului de stat și a raporturilor acestuia cu parlamentul) fără ca regimul politic să se schimbe (rămâne mai departe democratic). Vom spune că din punct de vedere constituțional un sistem politic este democratic atunci când: 7

a) autoritățile publice de suveranitate sunt desemnate periodic prin alegeri libere, secrete și corecte;

b) cetățenii sunt consultați sau iau parte prin instrumente democratice la deciziile ce îi privesc;

c) drepturile și libertățile publice sunt garantate și respectate de autoritățile statului;

d) raporturile între autoritățile publice se desfășoară potrivit dispozițiilor, procedurilor și principiilor constituționale;

e) competiția pentru cucerirea puterii se face prin proceduri electorale la care au acces egal și neîngrădit partidele politice înregistrate legal;

f) administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale beneficiază de o reală autonomie și servește cu adevărat interesele comunităților locale;

g) justiția este independentă;

h) soluționarea oricăror conflicte sociale se face în cadrul legal și potrivit procedurilor aprobate de autoritățile publice competente;

i) constituția și legile reprezintă sursa legitimării folosirii constrângerii, autorității și dominației statului;

j) societatea civilă are o sferă largă de exprimare liberă a intereselor specifice;

k) se garantează fiecărui cetățean libertatea de exprimare.

O bună guvernare democratică asigură stabilitatea politică și siguranța cetățenilor, bunăstare economică, ordinea socială, exercitarea deplină a drepturilor, armonia comunitară, administrație eficientă și onestă. 8

Dificultatea definirii clare a unui regim politic constă în faptul că noțiunea sau conceptul teoretic respectiv nu se aplică unei entități abstracte (nici nu poate exista așa ceva), ci unui regim politic concret, existent într-un stat și într-o anumită etapă de dezvoltare a acestuia. Cum fiecărui stat îi sunt proprii anumite elemente de natură politică, economică, socială, ce-i caracterizează regimul politic, conceptul respectiv tinde să cuprindă sau să reflecte aceste elemente. Dacă conceptul teoretic de regim politic este construit pe baza unor criterii metodologice rigide, șablonarde și aplicat fără discernământ unor realități politice dinamice, există riscul ca unele caracteristici ale regimului respectiv să se piardă. Interpretarea unui regim politic într-o astfel de manieră va fi mai mult sau mai puțin eronată. 9

În definirea regimului politic trebuie să se țină seama, pe lângă conceptul juridic și de structura economică și socială a statului asupra căruia se face analiza politică, de baza puterii pe care o exercită guvernanții, de obiectivele pe care și le propun aceștia și de mijloacele și metodele la care recurg, de forțele economice, politice și sociale de care sunt legați cei ce guvernează[1]). 10

[1]) *G. Burdeau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J., Paris, 1977, p. 187.

11 Desigur, împletirea unor elemente de natură socială, cum ar fi, de pildă, structura de clasă și raporturile între clase, interesele sociale etc. cu elemente de natură politică și ideologică, adică metodele și programele de guvernare, statutele partidelor, doctrina lor politică, raporturile între puteri, pluralismul, ideologia forțelor politice etc., pare să confere unei definiții teoretice un caracter eteroclit, impropriu rigorii demersului științific. În cazul nostru, însă, împletirea elementului social cu cel politic este necesară și naturală, mai ales în epoca contemporană, când orice formă de existență sau activitate socială are o reflecție, dar și o justificare și chiar o motivație politică.

12 Un alt autor înțelege prin regim politic ansamblul de elemente de ordin ideologic, instituțional și sociologic care concură la formarea unui tip de guvernământ al unei anumite țări, într-o perioadă dată[1)].

13 În epoca contemporană, se poate spune că totul este sau devine politic, de la revoluțiile sociale până la probleme de planificare familială și medicină preventivă. În aceste condiții, formele și metodele de exercitare ale puterii în plan politic, economic, social, umanitar, cultural, confesional, capătă o importanță fundamentală pentru actul de guvernare. Prin urmare, pentru caracterizarea unui regim politic sunt esențiale maniera în care societatea, în ansamblul determinărilor și manifestărilor sale social-istorice, ideologice și al structurilor sale politice, juridice, economice, militare, sociale se reflectă coerent în fenomenul unitar al puterii, precum și stilul și metodele de conducere pe care puterea le imprimă acțiunii guvernanților și, nu în ultimă instanță, acordul sau dezacordul guvernanților față de putere, care reflectă, de fapt, baza socială a acesteia.

14 După cum se poate observa, elementele care concură la definirea și caracterizarea regimului politic, sunt, aparent, diferite între ele. În realitate, ele se află într-o strânsă interdependență. Prin urmare, nu se poate face, de pildă, abstracție de componenta constituțională a regimului politic, după cum nu se poate renunța la componentele militare, economice sau ideologice ale acestuia. Această interdependență este motivul pentru care prof. Cadoux aprecia că în definirea regimului politic trebuie să se țină seama nu numai de tipurile de structură guvernamentală, ci și de doctrinele ideologice care inspiră regimul respectiv[2)].

15 Din perspectiva celor arătate, regimul politic poate fi definit ca ansamblul unitar și coerent structurat al normelor juridice și al mecanismelor constituționale, politice, social-economice, ideologice, prin intermediul cărora se înfăptuiește actul de guvernare sau altfel spus, se realizează puterea politică.

16 În această accepțiune, regimul politic pune în evidență modelul de organizare și conducere a unei societăți în care se reflectă atât activitatea instituțiilor statale, cât și a partidelor politice, a grupurilor de interese sau de presiune, precum și a celorlalte organizații ale societății civile. O asemenea înțelegere a termenului de regim politic se bazează nu pe identificarea celor care dețin puterea de stat, ci pe modul în care aceștia exercită puterea în stat[3)].

17 În doctrina constituțională se reține însă și o altă definiție, bazată pe unul dintre elementele componente ale acestui concept: modul de organizare a puterilor și raporturile între ele. Această definiție este invocată atunci când se dorește să se facă demarcația între regimuri

---

[1)] *J.L. Quermonne*, Les regimes politiques occidentaux, Ed. du Seuil, Paris, 1994, p. 10.

[2)] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 401.

[3)] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 266.

politice parlamentare, regimuri politice prezidențiale și regimuri semiprezidențiale. Esențial pentru orice clasificare este identificarea acelor trăsături specifice care conferă o notă de individualitate instituțiilor politice sau fenomenelor din natură sau societate.

A clasifica, în funcție de anumite trăsături categoriale sau tipologice, regimurile politice, înseamnă a stabili, pe baza unor criterii specifice, concepte teoretice abstracte, potrivit cărora se poate identifica și caracteriza un anumit regim politic. A clasifica un regim politic înseamnă, prin urmare, a evidenția ceea ce este specific regimului politic respectiv, în ceea ce privește de pildă: modul de organizare a structurilor de guvernare și relațiile dintre acestea, metodele lor de activitate, locul și funcțiile partidelor politice și ale altor organizații sociale, caracterul legislației, gradul de asigurare și respectare a drepturilor și libertăților cetățenești, raporturile între stat și individ, doctrina politică pe care se întemeiază regimul politic respectiv, ideologia pe care o apără, baza sa socială ș.a.[1] 18

Cu ajutorul acestor elemente definitorii, care devin astfel criterii de clasificare, pot fi operate diferențieri valorice între diferite regimuri politice. De asemenea, pe baza lor se poate analiza evoluția unui anumit regim politic. 19

Atragem însă atenția că nu poate exista o clasificare perfectă și definitivă a diverselor regimuri politice, chiar dacă unele dintre acestea ar prezenta trăsăturile principale ale unui anumit tip de regim și s-ar caracteriza prin stabilitatea relativă a instituțiilor sale. Aceasta, deoarece, așa cum am arătat deja, oricât de clare ar fi conceptele operaționale folosite, ele nu reușesc să reflecte întru totul dinamica vieții sociale. 20

Dacă în ceea ce privește distincția dintre regimurile politice se iau ca reper de bază, în principal, metodele de guvernare, tipologizarea sistemelor constituționale se bazează pe criteriul separației puterilor. După cum separația puterilor este rigidă sau flexibilă, suplă, distingem sisteme constituționale prezidențiale, semiprezidențiale și, respectiv, parlamentare. În 1958 Franța a instaurat un regim semiprezidențial, ale cărei caracteristici au fost accentuate prin reforma constituțională din 1962. După prăbușirea regimurilor politice totalitare comuniste, o serie de state printre care și România, au adoptat sistemul constituțional semiprezidențial. 21

§2. Conceptul de sistem constituțional

Prin sistem constituțional se înțelege, *stricto sensu*, ansamblul coerent și armonios structurat al instituțiilor politice și al normelor juridice prin care se obiectivează mecanismele de guvernare consfințite în Constituție, prin intermediul cărora se realizează procesul de conducere statală. Se poate observa cu ușurință că definiția respectivă este dată dintr-o perspectivă exclusiv instituțională. Din această perspectivă, componentele sistemului constituțional sunt tocmai organismele de suveranitate națională, adică parlamentul, șeful statului (președinte sau monarh) și guvernul. Evident, un rol important în constituirea și funcționarea sistemului ca atare, îl au instanțele judecătorești și, într-o anumită privință, organismul însărcinat cu controlul constituționalității legilor. 22

Se poate observa că, așa cum l-am definit, sistemul constituțional cuprinde nu numai organismele învestite cu atribuții de suveranitate națională, ci și mecanismele de guvernare, adică instrumentele de interferență și conlucrare a acestora. 23

[1] *C. Ionescu*, op. cit., p. 427.

24 Pentru o înțelegere mai cuprinzătoare a conceptului de sistem constituțional, necesară evidențierii caracteristicilor acestuia, includem pe lângă componentele sale instituționale, deja enunțate, normele și principiile constituționale care au o legătură organică cu procesul de guvernare. Ne referim, în acest sens, în special, la normele constituționale referitoare la sistemul electoral, la cetățenie și la drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor. Componentele sistemului și mai ales funcțiile acestuia sunt determinate de factori naționali, de natură politică, economică, socială, precum și de condiții concret-istorice ale societății date.

25 Locul și rolul componentelor sistemului constituțional nu sunt însă întâmplătoare. Dimpotrivă, funcțiile acestora și interferențele între ele sunt reglementate în mod strict, în principal în constituție. Orice abatere de la normele constituționale care consfințesc raporturile între componentele sistemului este sancționată de organismele competente. Trebuie adăugat că orice disfuncționalitate apărută în cadrul componentelor respective afectează sistemul ca atare.

26 Fiecare component al sistemului constituțional și acesta în ansamblul său au un scop unitar: facilitarea guvernării potrivit intereselor generale ale națiunii. Actul de guvernare se înfăptuiește de către organismele de suveranitate națională prin intermediul instrumentelor, metodelor și normelor stabilite în acest sens în constituție.

27 Un sistem constituțional poate fi privit și din perspectiva valorilor politice pe care se bazează instituțiile de guvernare, a ideologiei unui partid politic sau a altuia care au avut un rol precumpănitor în elaborarea constituției.

28 Ceea ce conferă calitatea de sistem ansamblului de instituții învestite cu prerogativele de guvernare, sunt în primul rând, raporturile de colaborare, de interferență existente între acestea. Datorită acestei permanente și organice cooperări a componentelor sale, un sistem constituțional funcționează fără perturbări.

29 În funcționarea sistemului constituțional sunt însă atrase și diferite organisme sociale (partide sau formațiuni politice, sindicate, organizații neguvernamentale, presa, precum și cetățeni).

30 Orice sistem constituțional are capacitatea de a se autoregla și adapta la cerințele noi sociale. O asemenea autoreglare și adaptare sunt posibile pe de-o parte, datorită stipulării chiar în constituție a unor norme și proceduri de revizuire a acesteia și, pe de altă parte, datorită perfecționării legislației generale sau a celei care reglementează direct diferite aspecte ale constituirii, organizării sau funcționării unor instituții guvernante. În afara capacității sale de autoreglare, orice sistem constituțional are și o capacitate de „autoapărare" față de factori social-politici perturbatori care ar intenționa să deregleze echilibrul constituțional, să contravină literei și spiritului constituției. O asemenea capacitate constă în combaterea încălcării constituției de către parlament și guvern prin adoptarea unor acte normative neconforme acesteia. Activitatea de autoapărare a sistemului constituțional, în acest caz, este asigurată fie de un organism special (Consiliul Constituțional; Curtea Constituțională; Tribunalul Constituțional), fie de instanțele de judecată, pe calea controlului constituționalității legilor, adică prin verificarea conformității legilor cu dispozițiile constituționale.

31 În legătură cu capacitatea de autoreglare și autoapărare ale unui sistem constituțional, se mai poate pune problema eficienței sale sociale apreciate după cum sistemul respectiv

asigură, evident în mod democratic, stabilitatea politică şi ordinea socială ale unei societăți, stimulează progresul general al acesteia.

Pentru a evalua eficiența socială a unui anumit sistem constituțional, altfel spus, gradul în care acesta își îndeplinește funcțiile generale exprimate sintetic prin facilitarea guvernării democratice, indicăm, cu titlu de exemplu, un model de criterii, prezentat în doctrina constituțională americană[1]: 32

a) sistemul permite tuturor grupurilor sociale accesul liber la guvernare?; instituțiile de guvernare răspund cu solicitudine cerințelor populației privind participarea la conducere?

b) guvernantul este dispus să transpună în decizii politice cerințele sociale?

c) în procesul decizional, guvernantul încearcă să aloce în mod echitabil cât mai multor categorii sau grupuri sociale resursele sau produsele deficitare, sau le distribuie selectiv unor grupuri favorizate?

d) prin modul în care acționează, potrivit criteriilor menționate mai sus, guvernantul contribuie la întărirea legitimității sistemului constituțional, sau lipsa de eficiență socială a guvernantului se accentuează şi mai mult?

e) structurile de guvernare sunt capabile să asimileze şi să utilizeze noi cunoştințe şi tehnologii pentru a face față cerințelor presante ale vieții?

f) structurile guvernante sunt capabile să se adapteze cu repeziciune schimbărilor intervenite pe plan intern şi extern?

g) guvernantul este capabil să înființeze organisme specializate pentru soluționarea unor probleme concrete, fără a-şi pierde capacitatea de a le coordona, în vederea înfăptuirii unor obiective de politică generală?

Un sistem constituțional poate fi privit din mai multe puncte de vedere, dintre care ne referim în mod special la raporturile existente între puterea legislativă şi puterea executivă, îndeosebi, între parlament şi şeful statului. În funcție de acest criteriu, distingem sisteme constituționale prezidențiale (Statele Unite ale Americii, aproape toate statele din America Latină şi unele state din Africa), sisteme constituționale semiprezidențiale (Franța, Finlanda, Islanda, Austria, Portugalia, Polonia, România, Bulgaria etc.); sisteme constituționale parlamentare (Marea Britanie, Italia, Grecia, Germania, Elveția, Suedia etc.); 33

Criteriul principal care stă la baza acestei tipologii este separația puterilor şi echilibrul între structurile de guvernare. Fiecare dintre acestea este învestită cu anumite prerogative, niciuna dintre puteri neavând posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celeilalte. Este adevărat că între organismele care exercită în mod exclusiv prerogativele unui anumit tip de putere, există întrepătrundere funcțională şi, chiar o colaborare, menite să asigure armonia procesului de conducere socială şi împiedicarea abuzului unei puteri față de altă putere. La baza principiului separației puterilor se află ceea ce în doctrină se numeşte *checks and balances*, formulă care constă într-un mecanism de verificare reciprocă între puteri şi în asigurarea unui echilibru funcțional între ele. Evident, echilibrul social nu înseamnă neapărat şi automat armonie socială. În orice societate, chiar şi în cele autentic democratice, există conflictele sociale, politice, etnice, profesionale sau de altă natură. Important este, însă, faptul ca societatea să dețină pârghiile politice, juridice, ideologice, economice, 34

[1] *R. Macridis* (ed.), Modern Political System. Europe, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1987, p. 12.

pentru a stăpâni eventualele focare de tensiune socială și ca factorii implicați să ajungă întotdeauna la un compromis deloc jenant pentru vreunul dintre actorii vieții sociale.

35 Rațiunea care stă la baza echilibrului social general este împiedicarea manifestării hegemoniei unei puteri constituționale, a unui partid, a unui sindicat sau a unei clase sociale, în detrimentul altora, dar și evitarea încălcării ordinii constituționale stabilită prin voința neviciată a națiunii. Pentru păstrarea acestui echilibru, societatea a creat diverse mecanisme de reglare a potențialelor dezechilibre. Aceste mecanisme sunt de o mare diversitate, cuprinzând pârghii constituționale, norme juridice, instrumente educaționale ș.a. Toate aceste mecanisme pot fi studiate foarte bine dintr-o perspectivă sociologică.

36 Într-un îndelungat proces, motivația și instrumentele de asigurare a echilibrului social s-au imprimat în conștiința socială, în comportamentul individual, fiind semnificative pentru gradul de conștiință și cultură politică ale unei comunități sau grup social, sau ale unui individ.

§3. Caracteristici generale ale regimului semiprezidențial

37 Semiprezidențialismul ca regim politic a precedat cu mult doctrina care s-a creat în jurul conceptului ca atare. Statuat mai întâi în Constituția Germaniei (Republica de la Weimar), regimul semiprezidențial a căpătat o consacrare instituțională tipologică în Constituția Franței din 1958, după care s-a răspândit rapid în numeroase state, între care și România (1991). Este ușor, dar și insuficient, să afirmi că regimul semiprezidențial este o formă de guvernare rezultată din regimul prezidențial, de la care a preluat modelul alegerii președintelui de republică prin vot universal direct, și din cel parlamentar, de la care a reținut procedura formării Guvernului prin votul de încredere acordat de Parlament și controlul politic pe care acesta îl exercită asupra Cabinetului. Dacă cele două componente instituționale, de care am amintit, au fost topite într-un creuzet de echilibrare și control reciproc al puterilor în stat, nu este mai puțin adevărat că nu există un semiprezidențialism pur, fiecare națiune care l-a receptat, utilizându-l în felul ei propriu.

38 Am îndrăzni să spunem că pentru semiprezidențialism nu sunt atât de esențiale modul de alegere al președintelui de republică și răspunderea politică a Guvernului față de Parlament, ca autoritate de suveranitate națională, cât raporturile de echilibrare și reechilibrare, pe de-o parte, între Executivul dualist și Parlament și, pe de altă parte, între cele două autorități executive: Președintele republicii și Guvern.

39 Din analiza și definirea regimurilor semiprezidențiale nu trebuie să pierdem un aspect esențial: unul dintre obiectivele principale urmărite prin crearea acestui tip de regim politic a fost și este consolidarea unei forme de guvernământ democratice în care, totuși, Executivul să aibă rolul preponderent în guvernare. De aceea și modul de abordare a semiprezidențialismului face apel la cele două accepțiuni ale noțiunii de regim politic: metodele de guvernare, care conferă unui regim politic trăsături specifice ca formă de guvernământ și principiul separației puterilor, ca modalitate de echilibrare și control reciproc între Legislativ, Executiv și puterea judecătorească.

40 Opțiunea pentru regimul semiprezidențial este grefată, cel puțin după 1990, pe încercarea de căutare a unui regim politic care să satisfacă aspirațiile de democrație ale unei națiuni sătule de guvernare autoritaristă și supercentralizată politic la un unic centru

de putere[1]. Cum tirania pornește de la concentrarea puterii în mâinile unui unic centru de comandă, înlăturarea sau prevenirea acesteia este posibilă numai prin afirmarea suveranității poporului și separarea și echilibrarea puterilor de decizie politică. Această schemă i-a permis lui Maurice Duverger să spună că „în dreptul constituțional numim regimul semiprezidențial, regimul în care Președintele Republicii este ales prin sufragiu universal și unde acesta deține puteri proprii însemnate, dar în care Guvernul este condus de un prim-ministru care nu se poate menține la putere decât pe baza încrederii majorității deputaților[2].

O identificare a trăsăturilor de bază ale regimului semiprezidențial este făcută și de Giovanni Sartori. Acesta definește semiprezidențialismul ca pe un sistem politic care prezintă următoarele proprietăți sau caracteristici: 41

a) șeful statului (președintele) este ales prin vot popular – direct sau indirect – pentru o perioadă prestabilită;

b) șeful statului împarte puterea executivă cu un prim-ministru și intră astfel într-o structură de autoritate dual caracterizată prin trei criterii definitorii;

c) președintele este independent de parlament, dar nu îi este permis să guverneze singur sau în mod direct; directivele date de el trebuie totuși să fie primite și mediate de guvernul său;

d) reciproc, primul ministru și cabinetul său sunt independenți de președinte în măsura în care sunt dependenți de parlament și, aceasta, în măsura în care sunt supuși atât încrederii, cât și neîncrederii parlamentare (sau ambelor) și în măsura în care au nevoie de sprijinul unei majorități parlamentare;

e) structura de autoritate dualistă a semiprezidențialismului admite diferite echilibre și, de asemenea, aranjamente mutuale de putere în interiorul executivului, astfel încât să subziste „autonomia potențială" a fiecărei unități sau componente a executivului[3].

Profesorul Robert Elgie definește regimul semiprezidențial ca acel regim în care există un președinte ales prin vot popular pentru un anumit mandat, alături de un prim-ministru și Guvern care sunt responsabili în fața Parlamentului[4]. 42

Conceptul de regim semiprezidențial este definit sau interpretat de mulți alți autori, dovadă că nu formalizarea instituțională, normativă a conceptului este suficientă pentru definirea lui, ci aplicarea în practică a cadrului constituțional în care a fost transpus în fiecare țară. 43

§4. Difuzarea și echilibrarea puterilor în sistemul constituțional românesc

Membrii Adunării Constituante au optat pentru regimul semiprezidențial. Opțiunea a fost explicabilă dacă ținem seama că a fost luat ca reper instituțional Constituția Franței din 1958. S-a evitat alegerea președintelui republicii de către un Parlament care în primii ani 44

[1] A se vedea *B. Dima*, Semiprezidențialismul românesc postdecembrist, în „Sfera Politicii" nr. 139/2009, p. 15.

[2] *M. Duverger*, Le système politique français, P.U.F., Paris, 1996, p. 500 și 501.

[3] *G. Sartori*, Ingineria constituțională comparată, Ed. Mediterana 2000, București, 2002, p. 146 și 147.

[4] *R. Elgie*, What is semi-presidentialism and where is it found?, în *R. Elgie, S. Moestrup*, Semi-presidentialism outside Europe: A Comparative Study, Routledge, London, 2007, p. 6.

de la înlăturarea regimului politic super-centralizat și autoritarist era dominat majoritar de senatorii și deputații fostului F.S.N., dar și fragmentarea forțelor politice cu reprezentare parlamentară făcea dificilă alegerea majoritară în forul legislativ a Președintelui României. Pe de altă parte, regimul semiprezidențial nu afecta cu nimic afirmarea deplină a principiului suveranității naționale, a cărei expresie fidelă era Parlamentul. Constituția a prevăzut în art. 2 alin. (1) că suveranitatea națională aparține poporului român care o exercită prin organele sale reprezentative și prin referendum[1]. Celelalte texte incidente consacrării regimului semiprezidențial sunt, între altele, art. 61 alin. (1), art. 81 alin. (1) și art. 109 alin. (1) din Constituția revizuită.

45 Cadrul constituțional al funcționării mecanismelor de exercitare a puterii, corespunzătoare regimului semiprezidențial, este unul armonios, care pune accent pe colaborarea autorităților publice (Parlament, Președinte și Guvern). Fiecăreia îi revin prerogative care le asigură eficiența în plan social, neexistând o posibilitate formală pentru excesul de putere: Parlamentul pune în aplicare proiectele legislative ale Guvernului, acesta are un rol decisiv în conducerea politicii statale, iar Președintele României deține un rol de mediator și de a descuraja excesele de putere. El însuși nu are pârghiile de conducere ale jocului politic. Menționăm și rolul majorității parlamentare care, de fapt, susține prin ponderea voturilor sale realizarea programului de guvernare. În fond, cine controlează majoritatea parlamentară are rolul decizional în conducerea statului român. Iată, cu alte cuvinte, că forța regimului semiprezidențial nu rezidă în cadrul constituțional propriu-zis, ci în iscusința formării și utilizării forței și potențialului de vot al majorității parlamentare.

46 Factorul subiectiv predominant care imprimă o anumită configurație funcțională regimului semiprezidențial, în cadrul sau dincolo de limitele formale ale constituției este reprezentat de președinții partidelor politice puternice și, deasupra lor, președinții de republică, în măsura în care ei reușesc să-și personalizeze puterea. Suntem de acord cu opinia exprimată în literatura de specialitate că din acest punct de vedere, se poate afirma că o constantă a practicii politice post-decembriste a fost aceea că președinții republicii au exercitat o influență politică mult mai mare decât le conferă prerogativele constituționale, uneori acționând chiar în afara constituției[2]. Acest exces de putere nu putea să nu dea naștere unor conflicte instituționale, care pe lângă blocarea sistemului propriu-zis, au impietat, chiar, asupra caracterului său democratic[3]. Aceste disfuncții ale aplicării regulilor de guvernare semiprezidențială ne obligă să revenim asupra unor aspecte teoretice care au legătură cu modelul autohton de regim semiprezidențial.

47 În analiza unui regim semiprezidențial nu putem să rămânem cantonați doar la observarea a două caracteristici – este adevărat, esențiale –, și anume la alegerea președintelui prin vot universal direct, ceea ce îi conferă o legitimitate egală cu cea a Parlamentului, și la formarea Guvernului pe baza votului de încredere acordat de forul legislativ. Și în Adunarea Constituantă s-a precizat că legitimitatea populară a Președintelui, câștigată prin alegeri directe, presupune atribuții însemnate. Așa este, dar nu poate fi vorba de forța atribuțiilor, ci de natura acestora. Prerogativele constituționale ale președintelui de

[1] În 2003 textul art. 2 alin. (1) din Constituție a fost revizuit.

[2] *B. Dima*, op. cit., p. 23.

[3] A doua suspendare din funcție a președintelui Traian Băsescu prin Hotărârea Parlamentului României nr. 33 din 6 iulie 2012 este relevantă sub acest aspect.

republică, trebuie să rămână în sfera rolului său de mediator, și nu în cea de „președinte activist", după expresia lui Giovanni Sartori.

Punctul nodal al regimului semiprezidențial este poziția președintelui de republică în raporturile pe care le are, deopotrivă cu Guvernul și cu Parlamentul. Este clar că alegerea președintelui de republică prin vot popular direct este un temei suficient de puternic pentru ca acestuia să i se confere prerogative însemnate. Pe de altă parte, Parlamentul trebuie să aibă un rol decisiv în materie legislativă, în calitate de reprezentant suprem al poporului. Tot un rol decisiv în guvernare trebuie să aibă Guvernul, deoarece acesta este format ca urmare a voinței suverane a Parlamentului. Iată cum legitimitatea populară dobândită prin vot formează trei autorități publice comparabile ca forță decizională, fiecare dintre ele, reclamând puterea și, din păcate, deseori pentru sine. Rolul Adunării Constituante a fost să găsească echilibrul între cele trei autorități și să le ofere câmpuri distincte de manifestare în planul acțiunilor de guvernare, astfel încât fiecare să colaboreze una cu alta fără a-și suprapune reciproc puterea. Dacă Parlamentul legiferează, iar Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice, Președintele de Republică trebuie să fie un arbitru, să asigure prin arbitrajul său buna funcționare a autorităților publice. 48

§5. Trăsăturile și esența raporturilor instituționale între Parlament și Guvern în sistemul constituțional actual

În ceea ce privește problematica esenței și a trăsăturilor raporturilor instituționale între Parlament și Guvern, așa cum acestea rezultă din dispozițiile constituționale și regulamentare și din practica parlamentară, trebuie să avem în vedere, în primul rând, legitimitățile din care provin cele două autorități, deoarece rolul și ponderea fiecăreia în ansamblul procesului de guvernare depind de voința celor ce i-au desemnat și de sprijinul acordat de acestea pe parcursul mandatului. Este o trăsătură definitorie a regimurilor parlamentare, receptată și de Adunările Constituante naționale care au optat pentru modelul semiprezidențial de departajare și echilibrare a puterilor, ca Parlamentul să aibă un rol principal în formarea Guvernului, iar acesta să depindă în permanență de sprijinul majorității parlamentare și să răspundă în fața Legislativului. Schematic, raporturile între Parlament și Guvern se desfășoară, în principiu, după următorul model: 49

a) Parlamentul acordă votul de încredere pentru constituirea Guvernului, printr-o procedură care poate să difere de la o țară la alta;

b) Guvernul își particularizează programul legislativ în proiecte de lege pe care le transmite Parlamentului, așteptând ca acestea să fie aprobate, cu cât mai puține modificări, cu sprijinul majorității parlamentare pe care se bazează;

c) Parlamentul își stabilește în detaliu în regulamentul propriu procedurile de control parlamentar la care supune Guvernul în întregul său și pe fiecare ministru în parte;

d) parlamentarii au un drept de inițiativă legislativă pe care îl exercită fără restricții formale, pentru a-și pune în aplicare propriul „program" legislativ conturat în campania electorală în urma căreia au fost aleși, precum și un drept de a propune amendamente la alte inițiative legislative aflate în dezbatere parlamentară;

e) Guvernul își poate angaja o răspundere politică pentru un anumit program, declarație politică, text legislativ etc.;

f) Parlamentul poate provoca și decide demiterea Guvernului prin inițierea și adoptarea unei moțiuni de cenzură;

g) Executivul trebuie să obțină din partea Parlamentului o aprobare specială, de regulă solicitată în prealabil, pentru adoptarea anumitor acte normative în situații extraordinare, care impun măsuri excepționale (instituirea stării de asediu sau de urgență, ori a stării de război, mobilizarea forțelor armate ș.a.);

h) Parlamentul poate să delege în mod excepțional și în condiții prestabilite, anumite competențe legislative Guvernului.

50 Din schema arătată succint mai sus, care are un conținut variabil, rezultă cu prisosință că Parlamentul și Guvernul au ponderi constituționale, aproximativ egale, că le revin funcții și roluri distincte, și că se echilibrează în permanență. Faptul că Guvernul răspunde în fața Parlamentului, nu înseamnă că s-ar situa în raporturi de subordonare față de forul legislativ, de la care îi rezidă legitimitatea. Fiecare, însă, având propria legitimitate, și-o poate spori sau diminua prin modul în care își exercită atribuțiile, și în care este percepută eficiența sa. Spre deosebire de Parlament care își expune legitimitatea exclusiv în fața cetățenilor, Guvernul este dublu expus: în fața cetățenilor, care, însă, nu au la dispoziție o procedură democratică normală de a-l răsturna și în fața Parlamentului, care îl poate revoca.

51 Parlamentul are legături instituționale cu Guvernul în întregul său, dar și cu fiecare membru în parte al acestuia, deoarece comisiile parlamentare de specialitate i-au audiat pe viitorii miniștri și au avizat nominalizarea acestora. Regulamentele parlamentare conțin dispoziții speciale în acest sens. Guvernul răspunde politic exclusiv în fața Parlamentului, deoarece s-a format numai în baza votului de încredere acordat de acesta.

52 Esența raporturilor între Legislativ și Guvern în sistemul constituțional românesc este axată pe trei factori determinanți:

a) învestirea Guvernului cu votul de încredere acordat de Parlament, în baza coroborării art. 103 cu art. 85 din Constituție;

b) răspunderea politică a Guvernului și a membrilor săi în fața Parlamentului;

c) echilibrul existent – ca practică politică – între puterea legislativă și de control exercitată de Parlament și înfăptuirea rolului său constituțional de către Guvern.

53 Există, astfel, un raport de dependență reciprocă între Parlament și Guvern, forul reprezentativ legiferând soluțiile normative preconizate de Guvern, iar acesta răspunzând politic pentru modul în care asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice. Fiecare dintre cei trei factori care au putere definitorie pentru esența raporturilor instituționale între Parlament și Guvern, sunt variabili, în funcție de raporturile reale de putere între majoritatea parlamentară și opoziție. Fiecare dintre cei trei factori capătă o importanță mai mare sau mai mică, în funcție de dinamica majorităților existente în Camerele legislative. De pildă, responsabilitatea ministerială va rămâne doar la nivelul enunțului constituțional și regulamentar, dacă inițiativele în acest sens ale opoziției nu se finalizează. Iată motivul propunerii de stabilire a unui statut special al opoziției în ambele Camere ale Parlamentului, care să fie adoptat printr-o hotărâre parlamentară, ca un document distinct de regulamentele parlamentare, dar cu o forță juridică similară, obținută în timp ca o cutumă[1)].

[1)] A se vedea, în acest sens, *C. Ionescu*, Raporturile între majoritate și opoziție în statul de drept. Pentru un nou statut al opoziției parlamentare în sistemul constituțional românesc, în „Sfera Politicii" nr. 169/2012.

Prin modificarea Regulamentului Camerei Deputaților prin Hotărârea nr. 34/2005 a acesteia, s-a prevăzut posibilitatea ca la solicitarea unuia sau a mai multor grupuri parlamentare sau a primului-ministru să aibă loc lunar în plenul acestei Camere dezbateri politice cu participarea primului-ministru. Regulamentul Camerei Deputaților[1] prevede în art. 205 alin. (1) că în timpul sesiunilor ordinare, în fiecare zi de luni, cu excepția zilei destinate orei prim-ministrului, de regulă între orele 16:00-18:00 se desfășoară dezbateri politice cu participarea a 2 miniștri, pe teme politice de interes major, bine definite. Dezbaterile politice se organizează la solicitarea grupurilor parlamentare din opoziție și majoritate parlamentară, alternativ. Potrivit art. 206 alin. (1), lunar la Camera Deputaților se organizează dezbateri politice cu participarea primului-ministru, pe probleme de interes major pentru viața politică, economică și socială, atât la solicitarea grupurilor parlamentare, cât și la solicitarea prim-ministrului. Este de observat că nu există nicio asemănare între această procedură și cea a interpelărilor. Două observații merită, după părerea noastră, atenția. Prima se referă la faptul că inițiativa dezbaterilor politice o poate avea și primul-ministru. A doua observație constă în faptul că acesta are o libertate deplină de a alege tema dezbaterii politice. 54

Prin această procedură s-a întărit substanțial caracterul regimului parlamentar și îndeosebi poziția primului-ministru. Solicitarea adresată de acesta Camerei Deputaților de a supune unei dezbateri politice o problemă de interes major pentru viața politică, economică și socială capătă importanță în raport cu dreptul constituțional al Președintelui României de a prezenta în fața Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale națiunii. 55

Compararea conținutului art. 206 din Regulamentul Camerei Deputaților cu cel al art. 88 din Constituție arată că tematica dezbaterilor politice inițiate de primul-ministru este mai extinsă decât cea a mesajelor șefului statului adresate Parlamentului. Efectul și impactul social al unei astfel de dezbateri politice, sprijinite de o majoritate parlamentară largă, pot fi superioare celui ale unui mesaj a Președintelui României. Întrucât procedura dezbaterilor politice la care se referă art. 306 din Regulamentul Camerei Deputaților, interesează în cel mai înalt grad funcționalitatea și natura sistemului politic, considerăm că locul ei este în Constituție, și nu într-un regulament parlamentar, mai ales că în Regulamentul Senatului nu s-a optat pentru o procedură similară. 56

§6. Caracterul răspunderii Guvernului față de Parlament

Actul de învestire a Guvernului prin votul de încredere acordat de Parlament este un act politic, prin care forul reprezentativ suprem conferă o legitimitate politică întregii echipe ministeriale și, totodată, o reprezentativitate necesară acceptării sale de către cetățeni. Corpul electoral nu ia parte direct la învestirea Guvernului; el și-a delegat puterea de a-i numi pe miniștri, Parlamentului, iar acesta își condiționează votul de încredere de acceptarea programului de guvernare depus de cel însărcinat de Președintele României să-și formeze o majoritate parlamentară suficientă, și a listei membrilor viitorului Cabinet. 57

[1] Republicat în M.Of. nr. 277 din 12 aprilie 2016 cu modificările și completările ulterioare aduse prin Hotărârea Camerei Deputaților nr. 48/2016 (M.Of. nr. 432 din 9 iunie 2016).

58 Caracterului politic al învestirii îi corespunde răspunderea politică a Guvernului în întregul său și a fiecărui membru al acestuia în parte. Existența Guvernului ca atare depinde de susținerea de care acesta se bucură din partea unei majorități parlamentare sigure și constant dominantă ca număr de voturi.

59 Prin votul de încredere, Parlamentul încredințează Guvernului un mandat, dar conținutul mandatului este prestabilit de candidatul pentru funcția de prim-ministru, în acord cu o anumită majoritate parlamentară care se angajează să-l susțină, atâta vreme cât nu se abate de la programul de guvernare și câtă vreme rezultatele obținute de echipa ministerială corespund programului politic al partidului sau coaliției aflate la putere. În momentul în care majoritatea nu mai este satisfăcută de rezultatele guvernării poate provoca demiterea Guvernului prin votarea unei moțiuni de cenzură. Această posibilitate nu o are opoziția, care datorită ponderii ei reduse în raport cu cea a majorității poate doar să adreseze Guvernului și membrilor acestuia întrebări și interpelări, să inițieze moțiuni, să facă declarații politice, să voteze împotriva adoptării inițiativelor legislative depuse de Guvern.

60 În general, opoziția are la dispoziție mijloace și proceduri cu eficacitate redusă pentru a-i supune pe membrii Guvernului unei răspunderi politice reale. Un alt factor care determină caracterul răspunderii Guvernului este programul de guvernare care cuprinde obiective politice, unele din ele urmând să fie convertite în proiecte de lege. Guvernul va răspunde politic nu numai pentru modul în care pune în executare legile votate de Parlament, dar și pentru actele exclusiv politice, cum ar fi declarații politice, mesaje, apeluri ș.a.

61 Guvernul va răspunde politic numai pentru modul în care a acționat pentru realizarea programului său. Membrii Guvernului care vor săvârși fapte prevăzute de legislația penală, vor răspunde penal, potrivit normelor dreptului comun. Deci, răspunderea politică poate fi completată cu răspunderea juridică în funcție de faptele reținute în seama ministrului în cauză. Răspunderea juridică poate fi nu numai penală, ci și civilă, inclusiv materială.

62 Membrii Guvernului au o răspundere politică solidară. Aceasta înseamnă că fiecare va răspunde politic solidar cu ceilalți pentru întreaga activitate și actele Guvernului[1].

63 Faptul că răspunderea Guvernului are caracter politic, nu înseamnă că efectele sale nu au și o componentă juridică, în sensul că produce obligații juridice pe seama Guvernului. Astfel, adoptarea de către Parlament a unei moțiuni de cenzură obligă Guvernul să demisioneze. Concret, primul-ministru va depune mandatul în fața Președintelui României, care va declanșa procedura prevăzută în art. 103 alin. (1) din Constituție. Orice formă de răspundere presupune vinovăția/culpa și sancțiunea. Culpa Guvernului, în cazul răspunderii politice constă în rezultatele slabe obținute în realizarea programului său de guvernare. Nu Guvernul este, însă, cel ce evaluează rezultatele activității sale, ci majoritatea parlamentarilor care votează moțiunea de cenzură. Deci aprecierea culpei Guvernului are caracter subiectiv. Prin urmare, existența unei astfel de culpe și „gradul de vinovăție" vor fi apreciate de majoritatea parlamentară. Mai mult chiar, în cazul răspunderii politice solidare, răspund toți membrii Guvernului, indiferent de performanțele acestora. Este posibil, de pildă, ca un Guvern să cadă datorită erorilor grave ale unui ministru de externe, sau ale ministrului de justiție, care nu au reușit să soluționeze o situație extrem de gravă pentru interesele statului român.

[1] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2002, p. 413.

Întregul Guvern va putea fi demis în cazul votării unei moțiuni de cenzură, prin care majoritatea parlamentară își exprimă dezacordul față de o astfel de situație. Ne însușim punctul de vedere exprimat în literatura de specialitate, potrivit căruia, atunci când vorbim despre răspundere politică, trebuie să acceptăm ideea unei culpe a celui care răspunde, implicit ideea încălcării unor norme și principii de drept, cele ale dreptului constituțional sau, după caz, ale dreptului administrativ[1]. 64

§7. Concepția Adunării Constituante privind răspunderea politică a Guvernului

Tezele proiectului de Constituție referitoare la Guvern l-au poziționat, conform teoriei clasice a regimurilor parlamentare, sub controlul politic al Parlamentului. Câteva idei se pot desprinde din prima teză a Capitolului III din Titlul III, referitoare la „Autoritatea administrativă"[2], și anume: 65

a) Guvernul este supus controlului parlamentar;

b) rolul constituțional al Guvernului constă expres în stabilirea și realizarea politicii interne și externe a țării, deci nu își poate asuma un alt rol;

c) stabilirea și realizarea politicii interne și externe se pot face numai în condițiile prevăzute în Constituție, deci limitele activității Guvernului sunt strict fixate, încălcarea lor atrăgând după sine neconstituționalitatea activității respective;

d) stabilirea și realizarea politicii interne și externe sunt posibile numai potrivit programului de guvernare acceptat de Parlament.

Din cele arătate, rezultă intenția Adunării Constituante de a conferi Guvernului o competență materială generală (stabilirea și realizarea politicii interne și externe a țării), dar condițiile de exercitare ale acesteia nu au fost lăsate la latitudinea Guvernului sau a legiuitorului ordinar, ci au fost fixate la nivel de principii, chiar în Constituție. În plus, Guvernul este constrâns să nu își depășească obiectivele de politică internă și externă prevăzute în programul său de guvernare acceptat de Parlament. Este aceasta o prevedere foarte importantă, deoarece relevă intenția Adunării Constituante de a obliga implicit Guvernul să ceară de fiecare dată acceptul Parlamentului pentru schimbarea unora dintre obiectivele cuprinse în programul său de guvernare. Teza la care ne referim arată, însă, un alt lucru, care este esențial. În concepția normativă a Adunării Constituante, Guvernul are poziția clasică a guvernelor din regimurile parlamentare. Astfel, constrâns în chingile Constituției, Guvernul nu are posibilitatea instituțional-formală să sporească ponderea Executivului în funcționarea regimului politic semiprezidențial, doar Președintele Republicii având această atitudine excesivă, care ține, însă, de personalitatea sa. 66

O altă idee desprinsă din teze este răspunderea primului-ministru pentru întreaga activitate a Cabinetului în fața Parlamentului. Chiar dacă premierul își deleagă unele dintre atribuțiile sale unui membru al Guvernului, tot el răspunde în fața Parlamentului pentru modul de exercitare a acestora. 67

---

[1] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2002, p. 415.

[2] „Guvernul asigură, la nivel național, sub controlul parlamentului, în condițiile prevăzute în Constituție, stabilirea și realizarea politicii interne și externe, potrivit programului său de guvernare" (a se vedea Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 450).

68 Tezele proiectului de Constituție au prevăzut forma cea mai drastică de sancționare a Guvernului sub forma inițierii și votării de către Adunarea Deputaților a unei moțiuni de cenzură constructivă. În teze este reglementată și o răspundere specială a Cabinetului pe care acesta și-o poate angaja din proprie inițiativă asupra unui program și a unei declarații de politică generală sau asupra unui proiect de lege. În fine, în teze este reglementată și o răspundere solidară a membrilor Guvernului pentru activitatea acestuia, precum și pentru hotărârile, regulamentele, ordonanțele sau măsurile adoptate de Cabinet.

69 Răspunderea solidară nu înlătură răspunderea proprie a fiecărui membru al Guvernului pentru activitatea desfășurată în această calitate. Totodată, tezele consacră expres răspunderea Guvernului în întregul său și a fiecăruia dintre membrii săi pentru modul de îndeplinire a atribuțiilor ce le revin în fața Parlamentului, potrivit Constituției și regulamentului fiecărei Camere[1)].

70 Răspunderea în fața Parlamentului a Guvernului și a fiecăruia dintre membrii acestuia, solidar cu ceilalți sau individual, nu poate fi decât politică, deoarece, pe de-o parte, Parlamentul este o instituție politică prin modul de alegere a membrilor săi și prerogativele constituționale pe care le îndeplinește, iar pe de altă parte răspunderea ministerială prevăzută în Constituție este asumată pentru modul de îndeplinire a atribuțiilor stabilite în Legea fundamentală. În afara acestei răspunderi, tezele au prevăzut și o răspundere penală a miniștrilor pentru faptele săvârșite în exercitarea funcției lor, stabilind, totodată, că o lege privind responsabilitatea ministerială va determina cazurile de răspundere și pedepsele aplicabile membrilor guvernului[2)].

71 În cadrul dezbaterilor s-a propus reformularea primului punct din Tezele privind Capitolul III („Autoritatea administrativă"), din tezele pentru Titlul III al Constituției, printr-un amendament având următorul cuprins[3)]:

72 *„Guvernul asigură la nivel național stabilirea și realizarea politicii interne și externe, potrivit programului său de guvernare aprobat de Parlament. În limitele Constituției și ale legii, Guvernul are deplină autonomie în adoptarea măsurilor necesare pentru aducerea la îndeplinire a programului său de guvernare și răspunde politic exclusiv în fața Parlamentului, pentru întreaga sa activitate. Controlul Parlamentului asupra activității Guvernului se exercită cu privire la îndeplinirea programului său de guvernare, la modul de executare a legilor și la respectarea întocmai a prevederilor Constituției".*

[1)] Pct. 10 din Tezele privind Capitolul III („Autoritatea administrativă") din Titlul III al Constituției („Autoritățile publice") prevede că „Membrii guvernului sunt solidari pentru activitatea guvernului și hotărârile, regulamentele, ordonanțele sau măsurile adoptate de acesta. De asemenea, fiecare membru al guvernului este răspunzător și pentru propria activitate. Guvernul în întregul său și fiecare dintre membrii acestuia răspund pentru modul de îndeplinire a atribuțiilor ce le revin în fața parlamentului, potrivit Constituției și a regulamentului fiecărei Camere" (a se vedea Geneza Constituției României..., op. cit., p. 451).

[2)] Pct. 11 din Tezele privind Capitolul III („Autoritatea administrativă") din Titlul III al Constituției („Autoritățile publice") prevede că „Adunarea Deputaților și Senatul, precum și Președintele României, au dreptul de a cere urmărirea penală a miniștrilor și trimiterea lor în fața Curții Supreme de Justiție, pentru faptele săvârșite în exercitarea funcției lor. Legea responsabilității ministeriale determină cazurile de răspundere și pedepsele aplicabile membrilor guvernului".

[3)] A se vedea Geneza Constituției României..., op. cit., p. 544.

Amendamentul a fost respins. Admiterea lui nu ar fi adus schimbări esențiale în concepția Comisiei pentru elaborarea proiectului de Constituție. Un alt amendament conferea atribuții de control asupra Guvernului, Președintelui României, ceea ce însemna o accentuare a poziției șefului statului în cadrul regimului semiprezidențial și, totodată, o limitare a atribuțiilor de control ale Parlamentului. Și acest amendament a fost respins[1]). 73

După cum se poate observa din dezbaterile parlamentare și votul membrilor Adunării Constituante privind problema răspunderii Guvernului în fața Parlamentului rezultă că legiuitorii constituanți au privit această problemă și la nivel principial, stabilindu-i coordonatele constituționale, dar și la nivelul procedurilor parlamentare (întrebări, interpelări, anchete, moțiuni, proceduri legislative diverse, delegare legislativă). În final, Constituția a fixat sediul materiei, și anume: dispoziții constituționale de principiu, precum și norme concrete, regulamentele parlamentare și legea specială pentru responsabilitatea ministerială, care exprimă voința legislativă ordinară a Parlamentului. 74

§8. Coordonatele constituționale, legale și regulamentare ale răspunderii politice a Guvernului și a membrilor săi în fața Parlamentului

Constituția consacră mai multe proceduri prin care Guvernul în întregul său și membrii acestuia răspund politic individual în fața Parlamentului sau a fiecărei Camere legislative în cadrul controlului parlamentar. Constituția folosește doi termeni cu incidență asupra răspunderii. Astfel, în art. 109 alin. (1) se folosește termenul de „răspundere politică" a Guvernului, iar în art. 111 alin. (1), cel de „control parlamentar". În legătură cu cei doi termeni, atragem atenția că aceștia se referă deopotrivă la răspunderea politică și că sunt de natură constituțională. 75

În art. 109 alin. (1) Constituția se referă în general la controlul politic. În alte texte, Constituția particularizează diferite proceduri de control. Astfel: 76

a) în art. 111 alin. (1) este constituționalizat dreptul la informare al deputaților și senatorilor;

b) în art. 112 alin. (1) este garantat dreptul parlamentarilor de a adresa întrebări și interpelări Guvernului și fiecăruia dintre membrii acestuia;

c) în art. 112 alin. (2) este constituționalizat dreptul Camerei Deputaților și al Senatului de a adopta moțiuni simple prin care își exprimă poziția față de o anumită problemă de politică internă sau externă, ori după caz, cu privire la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări dezbătute în plenul acestora;

d) în art. 113 este prevăzută procedura constituțională a inițierii, dezbaterii și adoptării moțiunii de cenzură;

e) în art. 107 alin. (1) este constituționalizată procedura evaluării parlamentare a rapoartelor și declarațiilor primului-ministru prezentate în Camera Deputaților și în Senat;

f) în art. 64 alin. (4) este stabilit cadrul constituțional de instituire a comisiilor de anchetă;

g) în art. 114 este reglementată angajarea răspunderii politice speciale a Guvernului pentru un program, declarație de politică generală sau pentru un proiect de lege.

[1]) Idem.

77 Alte proceduri de control se desfășoară prin procesul legislativ de aprobare a ordonanțelor de urgență și, în situațiile în care se decide astfel, și a ordonanțelor simple. Procedurile detaliate pentru punerea în aplicare a textelor constituționale menționate sunt prevăzute în regulamentele parlamentare.

78 Legea nr. 115 din 28 iunie 1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată, prevede în art. 1 că Guvernul, în întregul său și fiecare dintre membrii acestuia sunt obligați să își îndeplinească mandatul cu respectarea Constituției și a legilor țării, precum și a programului de guvernare acceptat de Parlament. Legea nr. 115/1999 preia reglementările de principiu statuate în art. 109 alin. (1) din Constituție și prevede că Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului, ca urmare a votului de încredere acordat de către acesta cu prilejul învestirii. Din exces legislativ, Legea nr. 115/1999 limitează, însă, conținutul răspunderii politice a Guvernului la demiterea sa, ca urmare a retragerii încrederii acordate de către Parlament prin adoptarea unei moțiuni de cenzură. Reglementarea legală a răspunderii politice a Guvernului ni se pare excesivă din punct de vedere al calității Parlamentului de instituție politică. Definițiile conceptelor juridice se formulează de către doctrina de specialitate, nu de autorități publice ce exprimă o voință general-obligatorie. Este adevărat, procedura moțiunii de cenzură este cea mai amplă formă de control politic/control parlamentar asupra Guvernului în întregul său și se finalizează cu cea mai gravă sancțiune: demiterea Guvernului care nu se mai bucură de sprijinul majorității parlamentare. Așadar, răspunderea politică a Guvernului nu se reduce la sancționarea acestuia prin demitere.

79 Ca orice tip de răspundere, și răspunderea politică presupune sancțiuni, a căror gravitate este direct proporțională cu „vinovăția"/culpa reținută în sarcina Guvernului sau, după caz, a ministrului în cauză. Sigur, cel puțin pentru dreptul constituțional, nu este chiar necesar să existe o sancțiune anume. Interpelarea adresată unui membru al Guvernului, semnifică o anumită conduită culpabilă a acestuia, o ineficiență a ministerului pe care îl conduce (ex.: irosirea unor fonduri, cheltuieli nejustificate, nerespectarea unor termene pentru punerea în aplicare a anumitor programe etc.), ministrul fiind responsabil pentru neajunsurile respective. De regulă, interpelarea nu se finalizează cu adoptarea unui act care ar constata și face publică culpa ministrului în cauză. Acesta își va continua mandatul, dar el a primit o replică parlamentară pe măsura culpei sale. Și în cazul moțiunilor simple, nu există o sancțiune ca atare, dar aceasta există și de ea se va ține seama în evaluarea finală a activității ministrului în cauză. În cazul moțiunii de cenzură se poate vorbi, deopotrivă, de o sancțiune politică – oprobiul Parlamentului – și de una juridică: demiterea Guvernului[1]. Prin urmare, răspunderea politică are și o componentă juridică chiar dacă aceasta capătă o vizibilitate publică specială doar în cazul moțiunii de cenzură.

§9. Cadrul legal al răspunderii penale a membrilor Guvernului

80 Ideea răspunderii juridice de natură penală a miniștrilor are o vechime considerabilă, acțiuni judiciare împotriva unor membri ai Cabinetului, vinovați de săvârșirea unor fapte grave, fiind demersuri obișnuite în sistemele constituționale moderne. Cutuma unor astfel de proceduri parlamentare s-a format inițial în Parlamentul englez în timpul Evului

[1] *A. Iorgovan*, op. cit., p. 415.

Mediu (procedura de impeachment) de unde a fost preluată în Constituția S.U.A. Dacă pentru culpa politică a unui ministru în exercitarea prerogativelor sale legale, care țin de răspunderea sa pentru înfăptuirea programului de guvernare, pot fi declanșate forme ale controlului parlamentar, pentru săvârșirea unor infracțiuni în exercițiul funcțiilor lor, se poate declanșa acțiunea penală. Tezele pentru proiectul de Constituție au prevăzut că „Adunarea Deputaților și Senatul, precum și Președintele României, au dreptul de a cere urmărirea penală a miniștrilor și trimiterea lor în fața Curții Supreme de Justiție pentru faptele săvârșite în exercitarea funcției lor"[1].

Întrucât membrii Guvernului nu sunt aleși de către corpul electoral, aceștia nu aveau 81
cum să beneficieze de o imunitate de tip parlamentar care să le garanteze o deplină libertate de acțiune în exercitarea funcției ministeriale, care să-i pună la adăpost de intimidări, amenințări, imixtiuni ori influențe din partea altor autorități publice, ori chiar, cetățeni. Guvernul este, însă, responsabil de gestionarea în timpul mandatului său a unui volum uriaș de resurse materiale, financiare și umane, precum și pentru modul în care pune în executare legile votate de Parlament. Se cere din partea membrilor Guvernului onestitate, corectitudine față de cetățeni, respectarea strictă a Constituției și a legilor. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a precizat că Legea fundamentală nu a instituit imunitatea guvernamentală, ci o altă măsură de protecție, și anume condiționarea dreptului de a cere urmărirea penală a unui membru al Guvernului numai pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției sale. Dispozițiile art. 109 alin. (2) din Constituție instituie o măsură de protecție a mandatului exercitat de membrii Guvernului, având deci caracterul obiectiv al unei garanții constituționale de ordin procedural, menită să ocrotească interesul public, și anume realizarea actului de guvernare prin exercițiul mandatului[2].

În cadrul dezbaterilor pe marginea textului propus în teze, s-a stabilit că numai cele 82
trei autorități publice pot să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului[3]. În acest fel, s-a statuat exclusivitatea declanșării procedurii judiciare respective de către Camerele legislative și Președintele Republicii. Considerăm că cele două Camere sunt pe deplin legitime să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului, deoarece Parlamentul este cel ce acordă votul de învestitură pentru formarea Cabinetului. În plus, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului, având, în această calitate abilitarea politică și moral-cetățenească de a declanșa o astfel de procedură judiciară. În ceea ce ne privește, dreptul constituțional al Președintelui României de a cere urmărirea penală a membrilor Cabinetului, nu are nicio legitimitate și nici justificare instituțională ori teoretică, Președintele fiind tot o structură de vârf a puterii executive. Faptul că Președintele numește pe membrii Guvernului justifică, cel mult suspendarea lor din funcție în cazul în care este începută urmărirea penală.

Este adevărat că Președintele României are o legitimitate electorală largă, fiind ales prin 83
vot universal direct, dar aceasta nu este suficientă pentru a-i da dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului. Ceea ce într-adevăr ar justifica acest demers al șefului statului ar fi cerința reechilibrării puterilor, a contrabalansării excesului penal al puterii

[1] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 451.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 93 din 16 iunie 1999 (M.Of. nr. 300 din 28 iunie 1999).

[3] Propunere făcută de deputatul Radu Nicolae (a se vedea Geneza Constituției României..., op. cit., p. 753).

executive, ori în cazul Președintelui României și al Guvernului, acest lucru nu este posibil, cele două autorități aparținând deopotrivă Executivului. Singura explicație a dreptului Președintelui Republicii de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului ar fi rolul de „președinte sancționator", care decurge indirect din art. 109 alin. (2) din Constituție.

84 Justificarea dreptului constituțional al Președintelui României de a cere urmărirea penală a unui membru al Guvernului pe faptul că acesta, săvârșind o infracțiune în exercițiul funcției sale ar încălca actul de numire a Guvernului de către Președinte, nu are acoperire constituțională. Chiar în Constituție se precizează că răspunderea penală este condiționată de săvârșirea faptei respective în exercițiul funcției de membru al Guvernului, or exercitarea funcției ministeriale are legătură cu mandatul de încredere acordat de Parlament, nu cu numirea membrilor Guvernului prin decret prezidențial. Guvernul acționează în baza votului de încredere primit de la Parlament, nu de la președintele republicii.

85 Această prerogativă constituțională întărește poziția prezidențialistă a președintelui de republică, deși rolul acestuia în numirea Guvernului este formal. Mai mult, Președintele nu are nicio legătură instituțională cu alcătuirea listei Guvernului și acceptarea acesteia de către Parlament.

86 Art. 109 alin. (2) din Constituție prevede că numai cele două Camere legislative și Președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor.

87 Cuvântul „numai" din cuprinsul art. 109 alin. (2) din Constituție exprimă exclusivitatea. Ca atare, numai cele trei autorități publice au dreptul de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului. Organele de urmărire penală au dreptul de a efectua diverse acte premergătoare începerii urmăririi penale a unui membru al Guvernului, prevăzute în legislația procedurală în materie penală, dar nu își pot continua activitatea, fără a sesiza una dintre cele trei autorități publice abilitate de Constituție pentru a cere declanșarea procedurii ca atare[1)].

88 Nu este vorba de o latitudine sau de o posibilitate a celor trei autorități publice de a cere urmărirea penală, chiar dacă din textul citat nu rezultă acest lucru. Cele trei autorități publice au obligația constituțională de a cere urmărirea penală, dacă dețin informații, date care justifică o astfel de procedură. Desigur, în cazul Camerei Deputaților și al Senatului cererea de urmărire penală va fi urmarea unei hotărâri luate prin vot majoritar de către Camera care deține astfel de informații. Trebuie menționat că atât Camera Deputaților, cât și Senatul și Președintele României nu sunt organisme judiciare. Ca atare, evaluarea dosarului care ar conține probe, informații, dovezi care susțin declanșarea procedurii este una politică. Voința Camerei are eminamente un caracter politic. Camera este chemată să verifice dacă nu cumva este vorba de o înscenare, dacă dovezile sunt concludente și suficiente pentru declanșarea acțiunii judiciare.

89 Art. 109 alin. (2) din Constituție se referă textual la „membrii Guvernului". În legătură cu această sintagmă, se impun câteva precizări, și anume:

a) în sistemul constituțional românesc membrii Guvernului pot cumula această funcție cu cea de deputat sau senator. Cum membrii Parlamentului nu beneficiază de imunitate decât pentru opiniile politice și voturile exprimate în această calitate, se înțelege că acei deputați și senatori care îndeplinesc și funcția de membru al Guvernului vor răspunde

[1)] Decizia Curții Constituționale nr. 270 din 10 martie 2008 (M.Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008).

penal pentru faptele care nu au legătură cu exercitarea mandatului de ales al poporului și, totodată, vor putea răspunde penal dacă faptele au fost săvârșite în exercițiul atribuțiilor ce le revin în cadrul Guvernului. Prin urmare, atunci când se pune problema răspunderii penale a unui membru al Guvernului, este necesar să se constate dacă faptele imputate au o legătură nemijlocită cu statutul și calitatea de membru al Cabinetului. Întrucât, potrivit Constituției, mandatul de Parlamentar poate fi cumulat cu cel de membru al Guvernului, dacă se pune problema începerii urmăririi penale împotriva unei persoane care cumulează cele două mandate, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție va sesiza, dacă este cazul, Camera interesată care să ceară, după examinarea sesizării, începerea urmăririi penale, și eventual să încuviințeze reținerea, percheziția sau arestarea persoanei în cauză[1];

b) procedura de urmărire penală se declanșează, indiferent dacă persoana în cauză mai deține sau nu funcția de membru al Guvernului la momentul depunerii cererii. Cererea de urmărire se prezintă organului judiciar competent atunci când titularul acestui drept deține dovezile necesare și hotărăște declanșarea procedurii ca atare;

c) potrivit art. 3 alin. (1) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, Guvernul este alcătuit din primul-ministru și miniștrii. Alin. (2) al aceluiași articol prevede că pot face parte din Guvern și un viceprim-ministru, miniștri de stat, precum și miniștri delegați. Toți aceștia sunt prevăzuți în lista membrilor Guvernului, pe care candidatul pentru funcția de premier, numit în această calitate de Președintele României, o depune la Parlament împreună cu programul de guvernare în vederea obținerii votului de învestitură. Prin urmare, dispozițiile art. 109 alin. (2) din Constituție referitoare la urmărirea penală sunt aplicabile numai persoanelor înscrise pe această listă. Oricare dintre cele trei autorități are dreptul să ceară urmărirea penală.

Curtea Constituțională a decis că cele trei autorități publice îndrituite de Constituție 90
să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului au libertatea de a stabili, fără altă reglementare exterioară, aplicând direct Constituția, modul de exercitare a acestui drept[2]. Decizia Curții ridică câteva probleme de principiu, și anume:

a) nu se poate reține opinia Curții că textul constituțional [art. 109 alin. (2)] instituie un „drept necondiționat" al Camerei Deputaților, Senatului și al Președintelui României de a cere urmărirea membrilor Guvernului. Termenul de „necondiționat" îl poate tenta pe un „președinte activist", după expresia lui Giovanni Sartori, să devină discreționar, știind că dreptul său nu poate fi condiționat. Constituția nu stipulează drepturi necondiționate!

b) exercitarea oricărui drept presupune o anumită procedură, iar aceasta trebuie să fie unitară și identic urmată de toți cei abilitați să o aplice. Dacă exercitarea acestui drept este lăsată la latitudinea fiecărui președinte de republică, în mod sigur că vor fi atâtea proceduri de a cere urmărirea penală a unui membru al Guvernului, câți președinți ar declanșa-o;

c) nu este o problemă ca cele două Camere legislative să-și stabilească proceduri speciale pentru solicitarea urmăririi penale a membrilor Guvernului. Președintele României nu are, însă, această posibilitate. Elaborarea unei astfel de proceduri are prin natura ei un caracter normativ, or șeful statului nu are o îndrituire constituțională în acest sens. O asemenea

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 270 din 10 martie 2008 (M.Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 1.133 din 27 noiembrie 2007 (M.Of. nr. 851 din 12 decembrie 2007).

procedură nu poate fi stabilită printr-un decret prezidențial, dar nici prin Regulamentul de organizare și funcționare al Administrației prezidențiale prevăzut de Legea nr. 47/1994 privind organizarea și funcționarea Președinției României, republicată, care are un alt obiect de reglementare;

d) procedura de urmărire penală a membrilor Guvernului, ca și cea din dreptul comun, trebuie să fie unitară, indiferent care ar fi autoritatea publică care hotărăște să o pună în aplicare. Din păcate, Decizia Curții Constituționale nr. 1.133/2007 creează premisele stabilirii a trei proceduri diferite.

91 Dacă în privința deputaților și senatorilor operează o imunitate exclusiv pentru exprimarea opiniilor politice și a voturilor, deci practic pentru modul în care parlamentarii își exercită mandatul, membrii Guvernului răspund penal, în condițiile art. 109 alin. (2) din Constituție, numai dacă faptele și actele ce li se impută sunt săvârșite în exercițiul funcției ministeriale. Se înțelege că pentru alte fapte, membrii Guvernului vor răspunde potrivit normelor de drept comun, fără luarea în considerare a calității lor în cadrul Guvernului sau al ministerului, ori departamentului pe care îl conduc și pentru care sunt responsabili, potrivit Legii nr. 115/1999.

92 Art. 8 din Legea nr. 115/1999 prevede infracțiunile care cad sub incidența sa și atrag răspunderea penală a membrilor Guvernului, precum și pedepsele corespunzătoare. Pentru alte infracțiuni comise de membrii Guvernului în exercițiul funcției lor, altele decât cele prevăzute în art. 8 al Legii nr. 115/1999 se aplică pedeapsa prevăzută de legea penală pentru acele infracțiuni, adică pedepsele de drept comun.

93 Art. 109 alin. (2) din Constituție stabilește un regim penal special pentru membrii Guvernului, dezvoltat și particularizat la o anumită categorie de fapte, pe care numai aceștia le pot săvârși, și pentru care Legea nr. 115/1999 prevede și pedepsele corespunzătoare. Totodată, textul constituțional menționat prevede norme procedurale referitoare la instanța de judecată competentă să judece pe membrii Guvernului.

94 Declanșarea urmăririi penale împotriva unui membru al Guvernului este, în afara efectelor sale juridice, o problemă de imagine publică pentru Guvern și pentru ministrul în cauză. În același timp, din momentul începerii urmăririi devine operațional principiul nevinovăției. Până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești de condamnare – dacă membrul Guvernului va fi inculpat și condamnat – persoana în cauză este considerată nevinovată. Asupra imaginii sale publice apasă, însă, suspiciunea vinovăției. Aceasta dăunează prestigiului și autorității întregului Cabinet. De aceea, Constituția prevede în art. 109 alin. (2) că dacă s-a cerut urmărirea penală, Președintele României poate dispune suspendarea din funcție a persoanei respective. Nimic nu împiedică, însă, ca premierul să-i propună Președintelui României chiar revocarea din funcție a celui în cauză, în condițiile în care propunerea de revocare nici nu trebuie explicată sau motivată, fiind un drept discreționar al primului-ministru. Dacă persoana în cauză a fost trimisă în judecată, Președintele României este obligat să semneze decretul de suspendare din funcție.

95 Legea nr. 115/1999 prevede în art. 19 că urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor se efectuează, după caz, de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau de către Direcția Națională Anticorupție. Dacă persoana în cauză are și calitatea de deputat sau senator, poate fi percheziționată, reținută ori arestată numai după începerea urmăririi penale și doar cu încuviințarea Camerei din care face parte, după ascultarea sa. Considerăm că ascultarea sa trebuie făcută

numai în plenul Camerei respective, și nu în cadrul ședinței unei comisii parlamentare. De altfel, la dezbaterile parlamentare organizate pentru încuviințarea măsurilor respective, prezența celui în cauză este obligatorie. Acesta are dreptul, prevăzut în art. 14 alin. (3) din Legea nr. 115/1999, de a-și prezenta argumentat punctul de vedere cu privire la fapta ce constituie obiectul cererii de a fi urmărit penal, precum și asupra cererii de ridicare a imunității sale parlamentare.

În afara răspunderii penale și, desigur, a celei politice, membrii Guvernului pot răspunde și civil ori contravențional. 96

§10. Practica jurisdicțională a Curții Constituționale privind răspunderea politică a Guvernului și a membrilor acestuia în fața Parlamentului

În practica sa jurisdicțională, Curtea Constituțională a avut prilejul să se pronunțe asupra unei problematici mai largi a responsabilității ministeriale. De pildă, Curtea a reținut că, în privința mandatului de membru al Guvernului, Constituția nu a instituit imunitatea, ci o altă măsură de protecție, și anume condiționarea dreptului de a cere urmărirea lor penală pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției. Măsura de protecție a mandatului exercitat de membrii Guvernului are caracterul obiectiv al unei garanții constituționale de ordin procedural, menite să ocrotească interesul public, și anume realizarea actului de guvernare prin exercițiul mandatului. Această măsură de ocrotire a interesului public subzistă și după încetarea mandatului membrilor Guvernului, așa încât este evident că, în privința infracțiunilor comise în exercițiul funcției, punerea sub urmărire penală a membrilor Guvernului trebuie să se realizeze cu respectarea acelorași norme procedurale[1]. 97

În aceeași decizie Curtea observă că dispozițiile art. 109 alin. (3) din Constituție permite legiuitorului să opteze asupra modului în care înțelege să reglementeze răspunderea penală. Acolo unde legiuitorul constituant a voit să creeze regimuri juridice derogatorii de la dreptul comun, au fost utilizate dispoziții imperative. Astfel, de exemplu, art. 49 alin. (1) referitor la protecția copiilor și a tinerilor, prevede în mod expres că aceștia se bucură de un regim special de protecție și de asistență în realizarea drepturilor lor. În cuprinsul art. 109 alin. (3) din Constituție, dispoziția referitoare la obligația legiuitorului de a reglementa responsabilitatea ministerială nu are caracter imperativ în sensul de a se stabili prin lege cazuri speciale de răspundere și de pedepse aplicabile membrilor Guvernului. 98

Este dreptul Parlamentului, ca unică autoritate legiuitoare a țării, a cărei sorginte se află în art. 61 alin. (1) din Constituție, fie să opteze pentru a institui infracțiuni speciale care să se refere la fapte penale săvârșite de membrii Guvernului, fie să se refere, prin norme de trimitere, la dispoziții din legislația penală existentă, raportate la specificul funcției membrilor Guvernului[2]. 99

Cu aceeași ocazie, Curtea a mai constatat că potrivit art. 109 alin. (3) din Constituție, Legea privind responsabilitatea ministerială prescrie o procedură specială pentru urmărirea penală și judecarea membrilor Guvernului numai în ceea ce privește faptele săvârșite în exercițiul funcției. Dacă aceeași procedură specială s-ar aplica și pentru faptele penale săvârșite de membrii Guvernului în afara exercițiului funcției lor, s-ar încălca, în acest fel, 100

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 93 din 16 iunie 1999 (M.Of. nr. 300 din 28 iunie 1999).
[2] Idem.

dispozițiile art. 16 alin. (1) din Constituție care consacră egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări[1]. Într-o altă decizie, Curtea a mai statuat că art. 109 alin. (2) din Constituție instituie necondiționat dreptul Camerei Deputaților, Senatului și Președintelui României de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor. În consecință, atât cele două Camere ale Parlamentului, cât și Președintele României au libertatea de a stabili, fără altă reglementare exterioară, aplicând direct Constituția, modul de exercitare a acestui drept. Autorităților prevăzute la art. 109 alin. (2) nu li se poate impune, fără să se încalce principiul separației puterilor în stat, prevăzut de art. 1 alin. (4) din Constituție, obligația de a efectua cercetări proprii sau de a încredința unor structuri extrajudiciare verificarea faptelor penale cu care sunt sesizate de Ministerul Public, de alte organe ale statului sau de cetățeni. Asemenea cercetări au caracterul de acte de urmărire penală sau de acte premergătoare urmăririi penale și sunt cu totul străine statutului juridic constituțional, rolului și funcțiilor autorităților publice menționate. Cerând urmărirea penală a unor membri ai Guvernului sau refuzând să dea curs unei sesizări în acest sens, Camera Deputaților, Senatul și Președintele României își asumă răspunderea politică pentru temeinicia deciziei lor[2].

101 Consacrarea constituțională a dreptului Camerei Deputaților, Senatului și Președintelui României de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor constituie, din perspectiva membrilor Guvernului, o garanție constituțională de ordin procedural, menită să ocrotească interesul public, și anume realizarea actului de guvernare prin exercițiul mandatului. Cu alte cuvinte, a reținut Curtea, prevederile art. 109 alin. (2) din Constituție instituie o măsură de protecție a mandatului exercitat de membrii Guvernului, având deci caracterul obiectiv al unei garanții constituționale a libertății individuale a persoanei care ocupă funcția de demnitate publică și a dreptului său la apărare[3]. Articolul 109 din Constituție prevede, la alin. (1), răspunderea politică a Guvernului numai în fața Parlamentului, iar la alin. (2) răspunderea penală a membrilor Guvernului pentru fapte săvârșite în exercițiul funcției lor. Nu întâmplător legiuitorul constituant a reglementat atât răspunderea politică, cât și pe cea penală în cadrul aceluiași text, acestea intervenind, pe de o parte, în urma încălcării mandatului de încredere acordat de Parlament, iar pe de altă parte, pentru încălcarea actului de numire a Guvernului de către Președintele României pe baza acestui mandat. Expresia „numai" din alin. (2) al art. 109 semnifică faptul că „nimeni" altcineva decât cele trei autorități publice nu poate cere urmărirea penală și că aceasta nu poate fi declanșată în lipsa sesizării Camerei Deputaților, Senatului ori a Președintelui României, după caz. Dacă organele de urmărire penală pot efectua diferite acte premergătoare începerii urmăririi penale, în condițiile legii, ele nu își pot continua activitatea fără a sesiza una dintre cele trei autorități publice pentru a cere urmărirea penală. În asemenea situații, Ministerul public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – are obligația sesizării Camerelor

---

[1] Idem.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 1133 din 27 noiembrie 2007 (M.Of. nr. 851 din 12 decembrie 2007).

[3] Decizia nr. 799 din 17 iunie 2011 asupra proiectului de lege privind revizuirea Constituției României (M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011). A se vedea și *T. Toader*, Constituția României reflectată în jurisprudența constituțională, Ed. Hamangiu, București, 2011, p. 228 și 229.

Parlamentului sau a Președintelui României, după caz, în legătură cu informațiile și datele pe care le dețin și din care rezultă posibilitatea începerii urmăririi penale împotriva unui membru al Guvernului, singurele autorități în măsură să decidă asupra acestui act procedural. Cât privește conjuncția „și", în textul art. 109 alin. (2) ea semnifică sfârșitul unei enumerări, care conferă fiecăreia dintre cele trei autorități o competență proprie. Textul constituțional exclude atât competența cumulativă a cererilor celor trei autorități publice, cât și competența alternativă între acestea. Dispozițiile art. 109 alin. (2) teza I din Legea fundamentală stabilesc dreptul absolut al fiecăreia dintre cele trei autorități publice de a cere urmărirea penală, iar exercitarea acestuia de către una dintre ele nu se poate face în detrimentul celorlalte, dreptul uneia nefiind condiționat de dreptul celorlalte[1].

102 Înaintea sesizării uneia dintre cele trei autorități pentru a cere urmărirea penală nu se poate face nici aleatoriu și nici preferențial de către Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pentru că, în conformitate cu dispozițiile art. 71 alin. (2) din Constituție, calitatea de deputat sau de senator este compatibilă cu exercitarea funcției de membru al Guvernului. Așa fiind, cumulul calității de deputat sau de senator cu cea de membru al Guvernului atrage, după sine, în mod firesc, potrivit art. 109 alin. (2), competența Camerei Deputaților sau a Senatului de a cere urmărirea penală, după caz. De aceea, în raport de cele menționate, în cazul în care Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție urmează să sesizeze una dintre cele trei autorități – Camera Deputaților, Senatul sau Președintele României – pentru a cere urmărirea penală a unui membru al Guvernului, soluția este diferențiată, după cum acesta are sau nu calitatea de deputat sau de senator la data solicitării. În caz contrar, s-ar ajunge la situația ca dispozițiile art. 109 alin. (2) teza I din Constituție să devină inaplicabile în ceea ce privește dreptul Camerei Deputaților și Senatului de a cere urmărirea penală a membrilor și foștilor membri ai Guvernului care au și calitatea de parlamentari, lăsându-se la latitudinea Ministerului Public să decidă, cu de la sine putere, căreia dintre cele trei autorități să îi adreseze sesizarea[2].

103 Potrivit art. 109 alin. (2) din Legea fundamentală, ca urmare a cererii de urmărire penală formulate de Camera Deputaților, Senat și Președintele României împotriva unui membru al Guvernului sau a trimiterii sale în judecată, acesta poate fi suspendat din funcție de Președintele României ori este suspendat de drept. Întrucât, însă, o asemenea măsură nu este operată decât împotriva unei persoane aflată în exercițiul funcției, rezultă implicit că, prin termenul „membrii Guvernului", textul menționat a avut în vedere exclusiv pe cei aflați în funcție, având deci o atare calitate, la timpul prezent, nu și pe foștii membrii care au deținut funcția respectivă la un moment dat. În considerarea imperativului unității tehnologice, același înțeles se cere conferit aceluiași termen utilizat și în cuprinsul alin. (3) al art. 109 din Constituție[3].

104 Dacă este neîndoielnic că în funcție de apartenența la Guvern, un membru și un fost membru al Guvernului se găsesc în situații juridice diferite, esențial, din punctul de vedere care aici interesează, a apreciat Curtea, este că în cele două cazuri angajarea răspunderii penale intervine ca urmare a săvârșirii unor infracțiuni în exercitarea mandatului. Or,

[1] Decizia nr. 270 din 10 martie 2008 (M.Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008). A se vedea și *T. Toader*, op. cit., p. 229.

[2] Idem.

[3] Idem.

Legea privind responsabilitatea ministerială – reține Curtea, în Decizia nr. 93 din 16 iunie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 300 din 28 iunie 1999, cu referire la reglementarea anterioară celei criticate – „instituie o măsură de protecție a mandatului exercitat de membrii Guvernului, având deci caracterul obiectiv al unei garanții constituționale de ordin procedural, menite să ocrotească interesul public, și anume realizarea actului de guvernare prin exercițiul mandatului. Această măsură de ocrotire a interesului public subzistă și după încetarea mandatului membrilor Guvernului, așa încât este evident că, în privința infracțiunilor comise în exercițiul funcției, punerea sub urmărire penală a membrilor Guvernului trebuie să se realizeze cu respectarea acelorași norme procedurale".

105 Față de cele statuate de Curte, exceptarea foștilor membri ai Guvernului, prin art. 23 alin. (2) și (3) din Legea nr. 115/1999, republicată, de la procedura specială, derogatorie, prevăzută pentru membrii Guvernului, potrivit unui criteriu aleatoriu, stabilit în funcție de momentul declanșării procedurii în timpul mandatului sau după încetarea acestuia, constituie o încălcare a principiului egalității de tratament consacrat de art. 16 alin. (1) din Constituție[1].

106 În privința naturii juridice a actului prin care se cere urmărirea penală a membrilor Guvernului, Curtea constată că această cerere se aprobă printr-o hotărâre a Senatului, astfel cum prevede art. 76 alin. (1) și (2) din Constituție, precum și art. 121 din Regulamentul Senatului. Art. 121 din Regulament, care face parte din Secțiunea 6 – „Desfășurarea ședințelor Senatului", stabilește că Senatul adoptă legi, hotărâri, moțiuni și alte acte cu caracter politic, în prezența majorității senatorilor. De asemenea, art. 130 din Regulamentul criticat prevede că „Legile, hotărârile, moțiunile simple, precum și celelalte acte se adoptă de către Senat prin vot". Curtea mai constată, de asemenea, că, de altfel, în sensul prevederilor art. 76 alin. (2) din Constituție sunt și dispozițiile art. 136 alin. (3) din Regulamentul Senatului, conform cărora „Legile ordinare și hotărârile luate în procesul legiferării se adoptă cu votul majorității senatorilor prezenți". Așa fiind, Curtea constată că art. 150 alin. (3) din Regulamentul Senatului, potrivit căruia hotărârea privind urmărirea penală a membrilor Guvernului „se adoptă cu votul majorității senatorilor", contravine art. 76 alin. (2) din Constituție și, în consecință, este neconstituțional. Față de argumentele înfățișate, din care rezultă neconstituționalitatea art. 150 alin. (3) din Regulamentul Senatului, analizarea susținerilor privind încălcarea prevederilor art. 16 alin. (1) din Constituție sunt irelevante[2].

Art. 110. Încetarea mandatului

(1) Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale.

(2) Guvernul este demis la data retragerii de către Parlament a încrederii acordate sau dacă primul-ministru se află în una dintre situațiile prevăzute la articolul 106, cu excepția revocării, ori este în imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile.

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 665 din 5 iulie 2007 (M.Of. nr. 547 din 10 august 2007).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 990 din 1 octombrie 2008 (M.Of. nr. 716 din 22 octombrie 2008). A se vedea și Decizia Curții Constituționale nr. 989 din 1 octombrie 2008 (M.Of. nr. 989 din 22 octombrie 2008).

(3) În situațiile prevăzute în alineatul (2) sunt aplicabile prevederile articolului 103.

(4) Guvernul al cărui mandat a încetat potrivit alineatelor (1) și (2) îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Comentariul art. 110 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1026-1031; *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 205-208; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 244-2446; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 199-201; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 319-321; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 186-198; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 385-387; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 306-307.

Studii de specialitate: *D. Apostol Tofan*, Neconstituționalitatea Guvernului în exercițiu, în Curierul Judiciar nr. 2/2009; *D. Apostol Tofan*, Remanierea guvernamentala între neconstituționalitate și nelegalitate. Trecerea de la un nou Guvern așa-zis „interimar" la un Guvern demisionar, în Curierul Judiciar nr. 10/2010; *D. Apostol Tofan*, Critici și soluții cu privire la reglementarea Guvernului în perspectiva revizuirii Legii fundamentale, în Revista de Drept Public nr. 1/2013; *I. Deleanu*, Unele observații cu privire la constituționalitatea ordonanțelor de urgență, în Curierul Judiciar nr. 6/2006.

Corelații legislative: Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001); Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată (M.Of. nr. 200 din 23 martie 2007).

Comentariu

Sumar

§1. Raporturile strânse între Parlament și Guvern în regimurile parlamentare. Durata mandatului Guvernului 1149
§2. Demiterea Guvernului – trăsătură definitorie a regimului parlamentar 1151
§3. Poziția primului-ministru în Guvern 1152
§4. Primul-ministru nu poate fi revocat de Președintele României 1152
§5. Modalitățile de încetare a mandatului Guvernului 1154
§6. Numirea primului-ministru interimar. Continuitatea activității guvernamentale 1155

§1. Raporturile strânse între Parlament și Guvern în regimurile parlamentare. Durata mandatului Guvernului

Există o experiență parlamentară îndelungată care demonstrează soliditatea legăturilor 1
funcționale între Parlament și Guvern în regimurile parlamentare și trăinicia raporturilor de susținere dintre cele două autorități publice, deși orice analiză a procedurilor legislative și de control parlamentar arată că Guvernul și fiecare dintre membrii săi sunt răspunzători în fața forului legislativ care i-a acordat votul său de încredere. Așa cum am arătat în alte comentarii constituționale, existența Guvernului, legitimitatea și funcționalitatea sa depind de voința politică a Parlamentului. De la învestirea Guvernului, prin acordarea votului de încredere de către Parlament, până la adoptarea de către o majoritate parlamentară a moțiunii de cenzură, Guvernul se bucură de sprijinul, dar resimte și presiunea continuă a

Parlamentului. Se poate spune că cele două autorități publice create prin voința suverană a corpului electoral sunt instrumente ale Națiunii prin care aceasta își satisface interesele cele mai generale, încredințându-le, în acest scop, resurse financiare, materiale și umane. Acesta este motivul pentru care nu numai Guvernul este răspunzător în fața Națiunii, dar și Parlamentul ca atare, răspunderea acestuia având la bază raportul stabilit între popor și aleșii săi[1]. Parlamentul va răspunde electoral pentru că a susținut un Guvern incompetent sau corupt.

2 Activitatea Guvernului, exercitarea de către acesta a rolului și funcțiilor sale constituționale sunt indisolubil legate de Parlament. Este mult prea puțin să se spună că existența și funcționarea Guvernului, eficiența rolului său social depind doar de o anumită majoritate parlamentară. Guvernul se situează în permanență în centrul atenției publice. Societatea civilă, cetățenii, mai ales membrii Guvernului, se așteaptă ca aceștia să fie sprijiniți de majoritatea care are o anumită coloratură politică. Nu mai puțin importantă este, însă, opoziția, care deține rolul activ principal în materie de control parlamentar și de evaluare a programului de guvernare, adică în materie de răspundere politică a Guvernului și a fiecărui ministru în parte. Opoziția parlamentară va scoate în evidență vulnerabilitățile programului legislativ al Guvernului, susținut de majoritate și va declanșa constant proceduri de control parlamentar. Este, însă, necesar, ca mandatul Guvernului să fie evaluat și, după caz, susținut ori criticat pe întreaga durată a legislaturii Parlamentului.

3 Este acesta motivul pentru care durata mandatului Guvernului trebuie să fie suprapusă legislaturii, în limite procedurale rezonabile, ce țin de validarea mandatelor parlamentare în noul Parlament și depunerea jurământului de credință de către noii membri ai Guvernului numit de Președintele României.

4 Este o regulă generală a regimului parlamentar, potrivit căruia Guvernul trebuie să fie controlat exclusiv de Parlamentul care l-a învestit în funcție sau, după caz, care i-a acordat votul de încredere. Acesta este motivul pentru care art. 110 alin. (1) din Constituție statuează că „Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale". Nu ar fi fost firesc ca Adunarea Constituantă să stabilească în Constituție durata mandatului Guvernului, deoarece regula este, în regimul parlamentar, ca fiecare nou Parlament să învestească un nou Guvern. Ar fi inadmisibil ca un Guvern să primească votul de încredere din partea unui Parlament și să fie controlat și, în consecință, să răspundă în fața altuia. Înainte de a vedea cum și cât din durata mandatului Guvernului se suprapune pe cea a Parlamentului, trebuie să facem câteva precizări privind limitele duratei mandatului forului legislativ.

5 Art. 63 alin. (3) din Constituție prevede că Parlamentul nou ales se întrunește la convocarea Președintelui României în cel mult 20 de zile de la alegeri. În acest răstimp se află în funcție Parlamentul anterior, care prin urmare nu și-a încheiat mandatul. În funcție se află, de asemenea, Guvernul învestit de Parlamentul care nu și-a încheiat încă legislatura. În acest moment nici nu se vorbește de un nou Guvern, deoarece nu este validată încă voința suverană a corpului electoral. Noii deputați și senatori desemnați în alegerile parlamentare generale se vor întruni la data stabilită în decretul prezidențial de convocare a Camerei Deputaților și Senatului.

---

[1] A se vedea *R.D. Popescu*, Răspunderea Parlamentului în dreptul constituțional, Ed. C.H. Beck, București, 2011, p. 29 și 30.

În momentul convocării Camerelor legislative, mandatul Parlamentului anterior se încheie și începe o legislatură nouă. Potrivit unei proceduri regulamentare interne, fiecare Cameră își înființează o comisie de validare care va verifica legalitatea constituțională și legală a dosarelor electorale ale noilor deputați și senatori și va propune validarea mandatelor acestora și, după caz, invalidarea unor mandate. După validare se consideră că fiecare Cameră este legal constituită și își va stabili definitiv configurația politică. Din acest moment, Camera Deputaților și Senatul capătă dreptul de a-și înfăptui rolul și funcțiile constituționale, printre acestea figurând și formarea unui nou Guvern care să rezulte din voința unei noi majorități parlamentare. 6

Până la formarea noului Guvern, continuă să rămână în funcție Guvernul susținut de Parlamentul care și-a încheiat mandatul și care în noile condiții politice rezultate din alegerile parlamentare generale validate, este lipsit total de legitimitate populară. Firul care îl ține totuși legat de atribuțiile unui Guvern este art. 110 alin. (4) potrivit căruia Guvernul respectiv îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern. Noul Guvern își va începe mandatul după numirea acestuia de către Președintele României potrivit art. 85 alin. (1) din Constituție și depunerea jurământului de către primul-ministru, miniștrii și ceilalți membri ai Guvernului. 7

Prin urmare, mandatul Guvernului fiind legat de cel al Parlamentului va lua sfârșit la încheierea ciclului parlamentar. În cazuri excepționale, când mandatul forului legislativ se prelungește în condițiile prevăzute în art. 63 din Constituție, în mod corespunzător se va prelungi și mandatul Guvernului. Mandatul Cabinetului poate lua sfârșit, însă, și în condițiile adoptării unei moțiuni de cenzură. 8

§2. Demiterea Guvernului – trăsătură definitorie a regimului parlamentar

În principiu, adoptarea de către Parlament a unei moțiuni de cenzură, în urma căreia Guvernul este demis, este cea mai amplă și gravă formă de răspundere politică a Guvernului. Adoptarea moțiunii de cenzură este dovada cea mai convingătoare că Guvernul în întregul său a pierdut sprijinul majorității parlamentare și că aceasta se delimitează net de activitatea sau de programul său politic. Demiterea Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură inițiată, însă, de grupul parlamentar majoritar și votată cu sprijinul consistent al acestuia poate semnifica, însă, și o măsură tactică promovată de majoritate, care se delimitează de o anumită acțiune, declarație de politică generală, sau de un anumit program guvernamental, pentru a forma un alt Cabinet, sprijinit de aceeași majoritate[1]). 9

Demiterea Guvernului rămâne, însă, în orice ipostaze politice și procedurale mijlocul parlamentar în care forul legislativ retrage formal și brusc încrederea acordată Guvernului la învestirea sa. Demiterea este specifică regimurilor parlamentare, în care Guvernul este format prin voința suverană a reprezentanților națiunii și demis tot de aceștia. Art. 113 alin. (1) prevede în acest sens că Senatul și Camera Deputaților în ședință comună, pot retrage încrederea acordată Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, cu votul majorității senatorilor și deputaților. De la data publicării în Monitorul Oficial a hotărârii privind retragerea încrederii Guvernului, acesta este demis, urmând ca Președintele 10

[1]) A se vedea *R. Carp*, Responsabilitatea ministerială, Ed. All Beck, București, 2003, p. 287.

României să emită, în acest sens, decretul prezidențial de demitere. În continuare, președintele României va pune în aplicare fără întârziere prevederile art. 103 alin. (1) din Constituție, iar Guvernul demis va rămâne în funcție – având prerogative limitate – până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern.

§3. Poziția primului-ministru în Guvern

11 Constituția și Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor conferă primului-ministru o poziție de vârf în cadrul Guvernului. Ascendența premierului față de ceilalți membri ai Cabinetului se întemeiază pe mai mulți factori, dintre care cel mai important este faptul că includerea acestora pe lista Guvernului este făcută de primul-ministru, în faza procedurală ce urmează numirii acestuia în calitatea de candidat pentru funcția de premier. În această calitate, viitorul prim-ministru, a consolidat influența partidului care l-a propus Președintelui republicii pentru funcția respectivă și, după caz, a coagulat o majoritate parlamentară stabilă care să accepte și să sprijine programul de guvernare. Dacă primul-ministru este și șeful partidului aflat la guvernare, ascendența sa sporește considerabil. În plus, art. 107 alin. (1) din Constituție și art. 13 din Legea nr. 90/2001 prevăd că primul-ministru conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia[1]. De asemenea, premierul ocupă cea mai înaltă funcție de reprezentare a Guvernului cu celelalte autorități publice, precum și în relațiile internaționale. De aceea, Constituția prevede că în cazul în care primul-ministru se află în situațiile prevăzute în art. 106, cu excepția revocării, Guvernul urmează să fie demis, iar Președintele României va declanșa de îndată procedura prevăzută în art. 103 din Legea fundamentală.

§4. Primul-ministru nu poate fi revocat de Președintele României

12 Nici Tezele privind proiectul de Constituție, nici Constituția aprobată prin referendum național în 1991 nu au prevăzut posibilitatea revocării primului-ministru. Art. 105 din Constituție (în prezent art. 106) prevedea că funcția de membru al Guvernului poate înceta, între altele, în urma revocării. Procedura revocării presupunea o propunere făcută în acest sens de către primul-ministru Președintelui României. Art. 109 alin. (2) din Constituție [în prezent art. 110 alin. (2)] prevedea că dacă primul-ministru se găsea într-una dintre situațiile prevăzute în art. 105 – inclusiv revocarea – Guvernul era demis. Această prevedere a fost utilizată de președintele Emil Constantinescu pentru a-l revoca din funcția de membru al Guvernului pe premierul Radu Vasile prin Decretul nr. 426 din 13 decembrie 1999. Decretul prezidențial este neconstituțional, deși formal avea acoperire legală prin interpretarea eronată a dispozițiilor art. 105 din Legea fundamentală.

13 Neconstituționalitatea decretului constă în faptul că întrerupea mandatul Guvernului care primise votul de încredere din partea Parlamentului și pentru că permitea interferența președintelui republicii în raporturile instituționale de legitimitate între forul legislativ și Guvern.

---

[1] A se vedea și *C. Ionescu*, Regimul politic în România, Ed. All Beck, București, 2002, p. 239.

Pentru a se preveni astfel de situații care ar fi permis excesul de putere al Președintelui Republicii și fraudarea Constituției de către acesta, Legea nr. 429/2003 pentru revizuirea Constituției a introdus un amendament la art. 106 privind primul-ministru (în prezent art. 107), care precizează expres în alin. (2) că „Președintele României nu-l poate revoca pe primul-ministru". În baza acestei prevederi [art. 107 alin. (2) din Constituție] art. 110 alin. (2) din Legea fundamentală exceptează revocarea premierului, din enumerarea situațiilor de încetare a funcției de prim-ministru, care atrag după sine demiterea Guvernului. 14

Analizând raporturile Parlamentului cu Guvernul, dar și rolul Președintelui României în arhitectura constituțională votată de Adunarea Constituantă, nu vom găsi niciun motiv pentru amendamentul adus de art. 106 din Constituție prin legea de revizuire a acesteia. În condițiile în care potrivit Constituției raporturile primului-ministru cât privește realizarea programului de guvernare acceptat de Parlament, induceau ideea responsabilității sale exclusiv față de forul reprezentativ suprem al națiunii, era clar că Președintele României nu avea niciun drept să-l revoce din funcție pe șeful Cabinetului. Modificarea Constituției din 2003 referitoare la includerea în textele acesteia a unei interdicții exprese de revocare a premierului de către președintele republicii, este un pas înapoi în procesul de consolidare a regimului democratic. 15

Modificarea astfel a Constituției este o dovadă că textul inițial și întreaga filozofie a Constituției referitoare la raporturile între puteri nu au fost înțelese corect de președintele Emil Constantinescu. În această modificare, identificăm însă, și teama parlamentarilor care au adoptat Legea de revizuire a Constituției în 2003, că un alt președinte ar fi putut recurge la revocarea neconstituțională a unui prim-ministru. 16

Este adevărat că după 2004 o astfel de teamă a fost justificată, iar conflictele personale, precum și conflictele juridice de natură constituțională între Președintele Traian Băsescu și primii-miniștrii Călin Popescu-Tăriceanu și Victor Ponta, s-ar fi putut finaliza prin decrete de revocare a acestora. Este vizibilă în această ecuație culpa Parlamentului care a rămas inactiv și față de excesul de putere al președintelui Emil Constantinescu din decembrie 1999 și față de conflictele juridice de natură constituțională care au ajuns pe rolul Curții Constituționale începând cu 2005. 17

O declarație a Parlamentului față de excesele de putere ale șefului statului sau ale primului-ministru are, după părerea noastră, o putere de descurajare extrem de mare față de orice tendință de realizare excesivă a rolului sau a prerogativelor constituționale ori legale ale oricărei autorități publice. Tocmai această potențială forță a Parlamentului nu s-a manifestat niciodată. Nu s-au manifestat în această direcție – când situații politice determinate ar fi impus o astfel de atitudine – nici Președintele României, nici Guvernul. 18

Într-un sistem de tip parlamentar – ne referim aici la particularitățile raporturilor funcționale între Parlament și Guvern specifice regimului parlamentar –, revocarea primului-ministru de către forul legislativ nu este necesară, dacă există și se poate utiliza procedura inițierii și aprobării moțiunii de cenzură. Practic, revocarea primului-ministru echivalează cu retragerea votului de încredere în întreaga echipă ministerială. Ar fi inadmisibil ca Președintele României să-l revoce pe primul-ministru și să rămână în funcție ceilalți membri ai Guvernului. Ar fi și neproductiv ca un guvern să cadă datorită revocării primului-ministru, când Constituția prevede o procedură democratică prin care mandatul Guvernului poate să înceteze. 19

20 Dacă Președintele României nu are dreptul să-l revoce din funcție pe primul-ministru, se înțelege că nici nu îl poate forța să demisioneze. Niciun text din Constituție nu îi permite Președintelui României să facă presiuni asupra premierului pentru a-l determina să demisioneze. Aceasta nu înseamnă că Președintele nu ar putea să critice modul în care lucrează Guvernul sau acțiuni concrete inițiate de primul-ministru[1]. Într-o astfel de ipoteză este de datoria Parlamentului să se sesizeze și chiar să decidă instituirea unei comisii parlamentare care să investigheze criticile aduse primului-ministru sau Guvernului în ansamblul său.

§5. Modalitățile de încetare a mandatului Guvernului

21 Prima și clasica modalitate de încetare a mandatului Guvernului, provocată și înfăptuită de Parlament este retragerea încrederii prin adoptarea unei moțiuni de cenzură.

22 Demiterea Guvernului ca urmare a adoptării moțiunii de cenzură este o sancțiune, sancțiunea cea mai drastică, pentru culpa cea mai gravă. Sunt însă situații în care mandatul încetează fără existența unei culpe cu repercusiuni la nivel național, cum este cea care atrage inițierea și adoptarea moțiunii de cenzură. Art. 110 alin. (2) din Constituție enumeră și alte cazuri în care Guvernul urmează să fie demis, de această dată fără intervenția Parlamentului. Figura centrală în toate aceste ipoteze este primul-ministru. Textul constituțional coroborat cu prevederile art. 106 din Constituție prevede, în acest sens, că Guvernul este demis dacă:

a) primul-ministru demisionează;
b) primul-ministru își pierde drepturile electorale;
c) primul-ministru se află în stare de incompatibilitate;
d) primul-ministru este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile;
e) primul-ministru decedează.

23 Art. 106 din Constituție privind încetarea funcției de membru al Guvernului, statuează că în afara ipotezelor menționate mai sus și a revocării – care nu se aplică primului-ministru – aceasta poate interveni și în alte cazuri prevăzute de lege. În doctrina de specialitate s-a apreciat că această dispoziție nu este aplicabilă și pentru stabilirea situațiilor în care Guvernul este demis[2]. Legea nr. 90 din 26 martie 2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor prevede însă în art. 5, coroborat cu art. 8 alin. (2) că funcția de ministru încetează și ca urmare a demiterii, în situația în care un membru al Guvernului este condamnat penal printr-o hotărâre judecătorească definitivă sau dacă averea sa a fost declarată, în tot sau în parte ca fiind dobândită ilicit. În astfel de situații ipotetice, la propunerea primului-ministru, Președintele Republicii demite persoana respectivă. O altă situație ipotetică de demitere, s-ar putea reglementa în Legea nr. 115 din 28 iunie 1999 privind responsabilitatea ministerială, în cazul în care împotriva unui membru al Guvernului, s-ar adopta o moțiune simplă în care s-ar cere încetarea mandatului acestuia.

---

[1] Termenul constituțional al acestei posibilități îl constituie art. 80 din Constituție care conferă Președintelui României funcția de a veghea la buna funcționare a autorităților publice. Nu este permis Președintelui republicii să evalueze critic programul de guvernare, întrucât s-ar situa alături de opoziție și ar ieși din statutul său de echidistanță politică.

[2] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 320.

Revenind la problema demiterii Guvernului ca urmare a unor situații în care se poziționează primul-ministru, trebuie menționat că în Constituție nu puteau fi prevăzute și procedurile aferente pentru fiecare situație în parte. Acestea sunt stabilite în detaliu în Legea nr. 90/2001. În privința demisiei, actul normativ menționat prevede că demisia din funcția de membru al Guvernului se anunță public, se prezintă în scris primului-ministru și devine irevocabilă din momentul în care s-a luat act de depunerea ei, dar nu mai târziu de 15 zile de la data depunerii. 24

Dacă primul-ministru demisionează, el va face publică voința sa unilaterală și îi va prezenta în scris șefului statului demisia. Textul art. 6 din Legea nr. 90/2001 privind procedura prezentării demisiei este interpretabil în privința momentului în care aceasta devine irevocabilă. Textul legal prevede că destinatarul va lua act de depunerea demisiei, dar nu mai târziu de 15 zile de la data depunerii. Stabilirea unui astfel de termen, relativ îndelungat, dacă ținem seama că demisia este un act unilateral de voință pe care persoana în cauză îl ia pe un fond emoțional marcant, este un indiciu că intenția legiuitorului ordinar privind reglementarea acestei situații a luat în calcul retragerea de către ministrul demisionar a demisiei sale[1]). Cu atât mai mult, primul-ministru poate fi convins de Președintele României sau de alte persoane care ocupă demnități publice să renunțe la demisie. Dacă demisia devine totuși irevocabilă, Președintele va desemna un alt membru al Guvernului ca prim-ministru demisionar până la formarea noului Guvern. 25

Ca o situație ipotetic posibilă, toți membrii Guvernului, în frunte cu primul-ministru, își pot prezenta demisia, aceștia din urmă primului-ministru, iar premierul, Președintelui României. Într-o asemenea situație nu se mai poate pune problema interimatului, Președintele României fiind obligat de a declanșa de urgență procedura învestirii unui nou Guvern. 26

Stările de incompatibilitate în care se poate afla un membru al Guvernului, inclusiv primul-ministru, sunt prevăzute în Legea nr. 161/2003. Motivul principal al pierderii drepturilor electorale de către primul-ministru îl constituie condamnarea sa penală printr-o hotărâre judecătorească rămasă definitivă la pedeapsa complementară a pierderii drepturilor respective. Drepturile electorale pot fi pierdute în cazul punerii premierului sub interdicție pentru debilitate sau alienație mintală. În ceea ce privește imposibilitatea de exercitare a funcției, aceasta este determinată, de regulă, de motive medicale. Este deci o situație obiectivă. Dacă durata acesteia depășește 45 de zile, Președintele României va numi un prim-ministru interimar dintre membrii Guvernului. 27

§6. Numirea primului-ministru interimar. Continuitatea activității guvernamentale

În toate situațiile în care Guvernul este demis în temeiul art. 110 alin. (2) din Constituție, Președintele României are obligația legală [art. 9 alin. (1) din Legea nr. 90/2001] de a desemna un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar. 28

Rolul acestuia este clar stabilit în lege: de a îndeplini atribuțiile primului-ministru până la formarea noului Guvern. Această desemnare, este necesară și în cazul în care primul-ministru hotărăște să pună el capăt funcției sale ministeriale, prezentându-și 29

[1]) În același sens, a se vedea și *M. Preda*, Drept administrativ. Partea specială, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 81.

demisia. Desigur, desemnarea primului-ministru interimar este necesară pentru coordonarea activității generale a Cabinetului.

30 Din analiza art. 110 alin. (4) din Constituție coroborat cu art. 102 alin. (1), rezultă că ulterior demiterii, Guvernul nu mai are un mandat, ci doar atribuții. Art. 110 alin. (4) din Constituție prevede că „Guvernul al cărui mandat a încetat potrivit alin. (1) și (2)[1] îndeplinește actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern". Până la intrarea în funcțiune a noului Cabinet, Guvernul continuă să îndeplinească numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă Guvernul nu poate emite ordonanțe și nu poate iniția proiecte de lege[2].

31 În viața internă și internațională se pot ivi, însă, situații care impun o intervenție activă a Guvernului în condiții de urgență. În astfel de situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată, s-a permis Guvernului – printr-o modificare a Legii nr. 90/2001 – să poată iniția proiecte de lege pentru ratificarea unor tratate internaționale, proiecte de lege privind bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat, precum și proiectul de lege privind responsabilitatea fiscală. Prin amplitudinea conținutului său, acest text legal are caracter neconstituțional, deoarece art. 110 alin. (4) a circumscris aria activității Guvernului demis numai la actele necesare administrării treburilor publice, or reglementările fiscale sau bugetare operabile și prin ordonanțe, au o legătură extrem de firavă și îndepărtată cu administrarea treburilor publice.

Capitolul IV
Raporturile Parlamentului cu Guvernul

Art. 111. Informarea Parlamentului

(1) Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie.

(2) Membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului. Dacă li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie.

Lucrări de referință: *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 247-248; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 202-203; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 641 și urm.; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 184-189; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 763-766; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 198-221; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005,

[1] Alin. (1) al art. 110 se referă la exercitarea mandatului până la data validării alegerilor parlamentare generale, iar alin. (2) al aceluiași articol, la demiterea Guvernului.

[2] Art. 26 alin. (3) din Legea nr. 90/2001.

p. 410-413; *S. Popescu*, Comentariul art. 111 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1031-1043.

Studii de specialitate: *C. Ionescu*, Unele reflecții pe marginea art. 111 din Constituția României, republicată, în Revista de Drept Public nr. 1/2011.

Corelații legislative: Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 28 din 24 octombrie 2005, republicat (M.Of. nr. 387 din 20 mai 2016); Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 4 din 3 martie 1992 (M.Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016); Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului aprobat prin Hotărârea Parlamentului României nr. 4/1992, republicat (M.Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016).

Comentariu

Sumar

§1. Legitimitatea și conținutul funcției de informare a Parlamentului 1157
§2. Dreptul de a solicita informații necesare exercitării dreptului de inițiativă legislativă 1158
§3. Accesul membrilor Guvernului la lucrările Parlamentului 1162

§1. Legitimitatea și conținutul funcției de informare a Parlamentului

Ca organism de deliberare, indiferent care ar fi natura actului prin care se materializează deliberarea sau domeniul vieții sociale în care se deliberează (economic, politic, fiscal, juridic, cultural, apărarea mediului, protecție socială ș.a.), Parlamentul trebuie să aşeze la baza deciziei sale date, informații politice și științifice certe. Aceste date și informații formează fundamentul teoretic, științific al deciziei politice a Parlamentului, fiind încorporate în conținutul propriu-zis al deciziei sale și în același timp reflectate în forma pe care o îmbracă aceasta. 1

Decizia Parlamentului trebuie să aibă un real caracter politic și științific într-un dublu sens: decizia politică să aibă un conținut științific și, totodată, să răspundă unei nevoi sociale reale. 2

Funcția de informare a Parlamentului sau a Camerelor, inclusiv a comisiilor ca și a parlamentarilor nu reprezintă un scop în sine. Ea reprezintă condiția asigurării eficienței actului de legiferare, ca și a actului de control parlamentar. Dintr-o perspectivă tehnicistă se poate spune, chiar, că întreaga activitate parlamentară finalizează un efort imens de informare și documentare, de evaluare a efectelor multiple ale deciziilor sale. Numai astfel voința politică a Parlamentului devine eficientă. 3

Se poate spune că funcția de informare a Parlamentului constă în culegerea, selectarea și prelucrarea de informații de orice natură, date, documente necesare înfăptuirii prerogativelor constituționale ale forului legislativ. Nu contează modalitatea practică în care Parlamentul solicită sau primește informații și nici cea de prelucrare și materializare a acestora în decizii politice. Evident, se presupune că modalitatea aleasă pentru informare, atât în ceea ce privește solicitarea informațiilor de către Parlament, cât și transmiterea acestora se înscrie în cadrul constituțional și legal prescris. Trebuie reținut că solicitarea sau primirea informațiilor reprezintă o prerogativă constituțională a Parlamentului și a celor două Camere legislative. 4

Deși între Parlament și Guvern există o strânsă colaborare, este evident că obligația de informare aparține exclusiv Guvernului, Parlamentul fiind unicul beneficiar al dreptului de 5

informare. Evident, Guvernul poate solicita Camerelor legislative, comisiilor parlamentare date privind procesul legislativ, informații privind stadiul de examinare al unor proiecte de lege sau date referitoare, de pildă, la programarea unor ședințe de vot final. Aceasta nu înseamnă, însă, nicidecum că Parlamentul ar fi obligat constituțional să răspundă solicitărilor transmise de Guvern. Transmiterea datelor solicitate de Guvern s-ar face potrivit unei curtoazii parlamentare respectată ca o cutumă de Camerele Parlamentului.

§2. Dreptul de a solicita informații necesare exercitării dreptului de inițiativă legislativă

6 Art. 111 din Constituție, în întregul său, oferă un indiciu clar cu privire la natura raporturilor între Parlament și Guvern sub aspectul solicitării de informații de orice natură și documente. Astfel, în teza I a art. 111 alin. (1) din Constituție se precizează că obligația Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice de a prezenta la cerere informații și documente este circumscrisă controlului parlamentar. În ceea ce ne privește, considerăm că această precizare a textului constituțional ar trebui raportată exclusiv la documentele și informațiile care nu au legătură cu procesul legislativ. Ar fi nefiresc și împotriva oricărei logici constituționale să se considere solicitarea anumitor informații necesare în procesul de elaborare a unor propuneri legislative sau a unor amendamente, ca făcând parte din arsenalul instrumentelor de control parlamentar.

7 Din practica parlamentară rezultă, însă, că informațiile cerute au o legătură nemijlocită și cu procesul legislativ. Solicitarea de documente, însă, face trimitere la activitatea de control parlamentar. Față de această situație, considerăm că aplicarea art. 111 din Constituție are legătură atât cu funcția legislativă, cât și cu cea de control parlamentar ale Parlamentului. Este necesară o înțelegere mai largă a dreptului Parlamentului la informare, care excede sfera controlului parlamentar[1]. De altfel principala funcție constituțională a Parlamentului este cea legislativă. De aceea, se justifică pe deplin dreptul deputaților și senatorilor de a solicita informații, documente, analize, rapoarte și alte materiale, de care au nevoie și pentru a întocmi diverse propuneri legislative sau amendamente la inițiativele legislative dezbătute în comisiile permanente. Mai mult chiar, regulamentele parlamentare prevăd, în temeiul art. 111 alin. (1) din Constituție, că în cazul propunerilor legislative care implică modificarea prevederilor bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președinții Camerelor legislative vor solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, pentru a ști dacă Guvernul susține sau nu propunerea respectivă. Aceeași obligație revine președinților comisiilor permanente dacă în cursul dezbaterii unor proiecte de lege sau propuneri legislative se formulează amendamente care impun modificarea prevederilor bugetare. Este vorba, prin urmare, de o dublă obligație: constituțională și regulamentară.

8 Dacă dreptul deputaților și senatorilor de a se informa, potrivit dispozițiilor cuprinse în art. 111 din Constituție, ar fi limitat la procedurile de control parlamentar, aceștia nu ar mai avea posibilitatea de a-și fundamenta propunerile legislative și chiar amendamentele cu date și informații corecte, reale, care sunt deținute de ministere și alte organe ale

[1] În același sens, a se vedea *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 279.

administrației publice centrale sau locale. În practică, pot să apară probleme în legătură cu solicitudinea ministerelor privind cererile ce li se adresează din partea parlamentarilor aparținând opoziției, dar dreptul oricărui deputat sau senator de a solicita informații prin intermediul președintelui Camerei sau al președintelui comisiei al cărui membru este, nu poate fi negat.

Obligația constituțională de a prezenta informații și documente aparține indistinct Guvernului și celorlalte organe ale administrației publice centrale și locale. 9

Este adevărat că în literatura de specialitate s-a acceptat ideea că obligația de a prezenta informații și documente necesare exercitării mandatului parlamentar se extinde și la organele administrației locale. Temeiul legal al acestei obligații îl constituie prima teză a art. 111 alin. (1) din Constituție. Trebuie să facem însă o precizare. Dacă în privința Guvernului obligația acestuia prevăzută în art. 111 alin. (1) din Constituție se întemeiază pe principiul separației puterilor și pe caracterul regimului politic semiprezidențial, în care Guvernul primește votul de încredere al Parlamentului și răspunde politic în fața acestuia, în privința primarilor și consiliilor locale, dreptul Camerelor și al comisiilor parlamentare de a cere acestora informații și documente trebuie căutat în calitatea Parlamentului de a fi organ suprem reprezentativ al poporului român. 10

În condițiile în care, însă, anumite documente sunt calificate prin lege cu un anumit grad de confidențialitate, analiza lor impune o abilitare specială a parlamentarilor care doresc să le consulte. O concluzie care decurge chiar din logica reglementării, impune ca informațiile și documentele solicitate să aibă o legătură directă cu exercitarea mandatului constituțional al deputaților și senatorilor. Altfel, solicitarea acestora ar echivala cu un adevărat abuz, sancționat ca atare. 11

Formele sau instrumentele principale prin care se poate înfăptui funcția de informare sunt: petițiile adresate de cetățeni; solicitarea de informații de către Camere și întrebările sau interpelările adresate de senatori și deputați membrilor Guvernului, precum și punctele de vedere ale acestuia privind propunerile legislative. Camerele pot primi, de asemenea, informații prin intermediul comisiilor de anchetă, al declarațiilor de politică generală prezentate în cadrul Parlamentului de către primul-ministru ș.a. 12

O modalitate regulamentară de solicitare sau de primire de către Camere sau de comisiile parlamentare a unor informații necesare derulării procesului legislativ sau exercitării controlului, constă în invitarea unor specialiști la ședințele comisiilor permanente. Aceștia pot oferi informații utile exercitării atribuțiilor parlamentare. O altă cale de transmitere a informațiilor este prezentarea de către unele autorități publice specializate a unor rapoarte proprii. Ne referim în acest caz la rapoartele Avocatului Poporului, ale Curții de Conturi pe care acestea sunt datoare să le prezinte anual Parlamentului sau la cererea Camerelor. 13

Potrivit art. 60 din Constituție, rapoartele Avocatului Poporului pot conține recomandări privind legislația sau măsuri de altă natură, pentru ocrotirea drepturilor și a libertăților cetățenilor. De asemenea, raportul Curții de Conturi asupra conturilor de gestiune ale bugetului public național din exercițiul bugetar expirat cuprinde și neregulile constatate. În felul acesta Parlamentul capătă informații necesare revizuirii legislației în domeniile respective. 14

Și alte instituții publice au obligația de a transmite Parlamentului rapoarte privind propria activitate. Unele date și informații conținute în aceste rapoarte pot constitui punctul de plecare al unor propuneri legislative. 15

16 Guvernul poate, din inițiativă proprie, să facă în fața Camerelor legislative declarații de politică internă și externă, de mai mare sau mai mică cuprindere, sau pe anumite teme sau obiective de guvernare, care vor conține fără îndoială și informații ce pot servi parlamentarilor pentru a adresa ulterior întrebări și interpelări unor membri ai Guvernului sau pentru a face propuneri legislative[1]. De pildă, Guvernul ar putea prezenta Parlamentului concluziile la care a ajuns după întâlniri de lucru cu reprezentanți ai Fondului Monetar Internațional sau ai altor organisme financiare internaționale.

17 În ceea ce privește petițiile, Constituția prevede în art. 51 că cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții, prin urmare și Camerei Deputaților și Senatului. În continuarea dispozițiilor constituționale, cele două regulamente ale Camerelor stabilesc în detaliu cadrul legal de primire și soluționare a petițiilor adresate Camerei Deputaților și Senatului. În acest sens, cele două regulamente ale Camerelor legislative cuprind dispoziții de detaliu care stabilesc cadrul de soluționare a petițiilor adresate acestora. Regulamentul Senatului prevede că petițiile se pot adresa atât acestei Camere, cât și senatorilor. Deși Regulamentul Camerei Deputaților nu prevede că petițiile pot fi adresate și deputaților, considerăm că această posibilitate ar fi trebuit să fie admisă. În fond, prin intermediul petițiilor se consolidează legătura între alegători și parlamentari.

18 Dreptul de petiționare are o conotație generală. Astfel, poate face obiect al unei petiții orice problemă ce prezintă interes pentru semnatari și este de resortul autorității publice căreia i se adresează. Este fără îndoială că cetățenii pot adresa Parlamentului orice petiție, deși este posibil ca numai unele să fie de natură a constitui obiect de informare a autorității legiuitoare.

19 Potrivit art. 51 alin. (2) din Constituție, au dreptul să adreseze petiții și organizațiile legal constituite, în numele colectivelor pe care le reprezintă. Constituția nu menționează, însă, despre ce fel de organizații este vorba. Rezultă astfel, că li se recunoaște acest drept oricăror organizații, de pildă, organizațiilor neguvernamentale, unităților de cult ș.a.

20 Problema care se poate pune, însă, este dacă și alte autorități publice pot adresa Parlamentului petiții. Cu alte cuvinte, care este sensul constituțional al conceptului de „organizație legal constituită"? Într-o atare situație, urmează să recurgem la vocabularul altor științe sociale care folosesc frecvent termenul de organizație și să selectăm dintre acestea doar pe acelea care au o legătură cu intenția Legiuitorului Constituant exprimată în art. 51 alin. (2) din Legea fundamentală. De un real interes în această privință este legătura pe care o face Constituantul între organizații sociale și colectivele pe care acestea au vocația să le reprezinte.

21 O primă concluzie ce se poate desprinde din acest raționament, este că Adunarea Constituantă a avut în vedere tipul de organizație socială cu caracter obștesc, reprezentând colective relativ restrânse numeric. Pentru a încerca să descifrăm conținutul termenului de organizație, este necesar să privim acest titular al dreptului de petiție din perspectiva sociologiei, politologiei și a științei juridice. Din punct de vedere sociologic, conceptul de organizație desemnează „grupuri de oameni care își organizează și coordonează activitatea în vederea realizării unor finalități relativ clar formulate ca obiectiv". Potrivit

[1] A se vedea, în acest sens, și *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 647.

unei asemenea înțelegeri, întreprinderile economice, partidele politice, sindicatele, școlile, institutele de cercetare, spitalele, unitățile armate sunt organizații sociale.

Din perspectiva sociologiei politice, organizația constituie un grup de indivizi care își propune să realizeze anumite activități potrivit unor proceduri și metode prealabil stabilite. Organizația presupune, astfel, un cadru și un regulament de funcționare, structuri ierarhice de conducere, reguli de lucru etc. 22

În politologie, termenul de organizație este folosit îndeosebi ca un complex de acțiuni și interacțiuni sociale. Se consideră că există o mare diversitate de organizații (politice, juridice, economice, de învățământ, științifice ș.a.). 23

Dicționarul politic definește termenul de organizație ca o „asociație de persoane care au aceleași interese, concepții și preocupări, unite în vederea realizării unor acțiuni pentru atingerea unor obiective comune". Din această perspectivă, o organizație poate activa într-o mare varietate de domenii: politic, profesional, cultural-sportiv, religios, de masă, obștesc, guvernamental, neguvernamental etc. 24

Din punct de vedere juridic, organizația este o persoană juridică constituită potrivit dispozițiilor legale. Ea poate fi, de pildă, o asociație, fundație, sindicat, club ș.a. Textul constituțional raportează termenul de organizație la cel de colectiv pe care, de altfel, îl reprezintă. 25

Față de aceste conotații multiple ale noțiunii de organizație, considerăm că în concepția Legiuitorului Constituant, prin „organizație legal constituită", la care face referire art. 51 alin. (2) din Constituție, se înțelege orice colectiv de indivizi înființat ca rezultat al asocierii legale a acestora sau prin acte ale puterii de stat, adoptate potrivit competențelor și unei proceduri stabilite legal. 26

Dintr-o asemenea perspectivă, considerăm, de pildă, că primarul, prefectul sau consiliul local – autorități publice – ar putea adresa petiții Parlamentului. În ceea ce privește respectarea cerinței înscrise în teza finală a art. 51 alin. (2), considerăm că petițiile se pot adresa, în cazul autorității publice menționate, exclusiv în numele colectivelor reprezentate. 27

Informarea realizată prin adresarea întrebărilor și interpelărilor este, de fapt, o modalitate a exercitării controlului parlamentar. În legătură cu dreptul de informare a Parlamentului, reglementat de art. 111 alin. (1) din Constituție, se impune precizarea că titularii solicitării pot fi Camera Deputaților, Senatul sau comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. Parlamentarii nu pot solicita individual asemenea informări. Curtea Constituțională s-a pronunțat deja că dreptul deputaților înscris în art. 162 alin. (2) și (3) din Regulamentul acestei Camere, în vigoare în 1993, de a cere informații și date autorităților administrației publice locale, contravine dispozițiilor art. 111 din Constituție care permit solicitarea de informații și documente doar de către Camere sau de către comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora, solicitarea informațiilor fiind legată de informarea Parlamentului. 28

Așa cum am mai menționat, solicitarea informațiilor, potrivit art. 111 alin. (1) din Legea fundamentală, este obligatorie în cazul în care o propunere legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat. În practica parlamentară, se cere punctul de vedere al Guvernului și în cazul altor propuneri legislative formulate de deputați sau senatori. 29

§3. Accesul membrilor Guvernului la lucrările Parlamentului

30 Alin. (2) al art. 111 din Constituție reglementează o situație specifică oricărui regim politic parlamentar: accesul membrilor Guvernului la lucrările Parlamentului. Se știe că într-un regim politic parlamentar interferența între puterea legislativă și cea executivă, îndeosebi, în procesul legislativ este practic obligatorie și are ca temei sau fundament teoretic principiul separației și echilibrului între puteri.

31 Deși textul constituțional pe care îl comentăm se referă la accesul miniștrilor la lucrările Parlamentului, conținutul său este mai larg. Două explicații se impun în acest sens, și anume:

a) termenul de membru al Guvernului trebuie înțeles într-un sens larg, referindu-se nu numai la miniștrii (numai aceștia fiind membri ai Guvernului), ci și la secretarii de stat;

b) accesul miniștrilor și al celorlalți reprezentanți ai ministerelor este garantat constituțional atât la lucrările în plen, cât și la cele ale comisiilor parlamentare. Textul constituțional învederează dreptul membrilor Guvernului de a avea acces la lucrările parlamentare. Acest drept nu ar putea fi refuzat în comisii sau în plen membrilor Guvernului. Accesul altor reprezentanți ai ministerelor (de pildă, al unor înalți funcționari publici) nefiind asigurat formal în Constituție, ar putea fi refuzat în circumstanțe determinate, îndeosebi, la nivelul comisiilor.

32 La ședințele Birourilor permanente în care se discută ordinea de zi și programul de lucru, participă în mod regulat reprezentantul Guvernului pentru relația cu Parlamentul. În plen, un reprezentant al Guvernului susține proiectele de lege, expune poziția Guvernului față de o anumită inițiativă legislativă, se pronunță asupra amendamentelor făcute de parlamentari.

33 Teza finală a art. 111 alin. (2) din Constituție instituie obligația membrilor Guvernului de a participa la lucrările parlamentare, în comisii sau în plen, dacă aceasta este cerută formal.

34 Considerăm că pot să solicite participarea obligatorie a membrilor Guvernului la lucrările parlamentare, președinții Camerelor, președinții comisiilor, precum și cele două Birouri permanente. Regulamentul Camerei Deputaților prevede în art. 55 alin. (2) că o dată pe sesiune, miniștrii prezintă un raport de activitate și strategia ministerului în fața comisiei de resort a Camerei.

Art. 112. Întrebări, interpelări și moțiuni simple

(1) Guvernul și fiecare dintre membrii săi au obligația să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați sau de senatori, în condițiile prevăzute de regulamentele celor două Camere ale Parlamentului.

(2) Camera Deputaților sau Senatul poate adopta o moțiune simplă prin care să-și exprime poziția cu privire la o problemă de politică internă sau externă ori, după caz, cu privire la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări.

Lucrări de referință: *R. Carp*, Responsabilitatea ministerială, Ed. All Beck, București, 2003, p. 301-309; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 248-249; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 205 și urm.; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 641-642; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 213-214; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2,

Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 790-793; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 208-222; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 410-412; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005, p. 262-267; *S. Popescu*, Comentariul art. 112 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1044-1058.

Studii de specialitate: *D. Apostol Tofan*, Angajarea răspunderii Guvernului, în Revista de Drept Public nr. 1/2003.

Corelații legislative: Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 28 din 24 octombrie 2005, republicat (M.Of. nr. 387 din 20 mai 2016); Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 4 din 3 martie 1992 (M.Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016); Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului aprobat prin Hotărârea Parlamentului României nr. 4/1992, republicat (M.Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016).

Comentariu

Sumar

§1. Fundamentele politice ale controlului parlamentar 1163
§2. Caracterul controlului parlamentar 1164
§3. Regimul juridic al întrebărilor și interpelărilor 1166
§4. Regimul juridic al moțiunilor 1170

§1. Fundamentele politice ale controlului parlamentar

Dacă vom analiza cu atenție orice sistem de guvernare, vom ajunge la trei concluzii principale: 1

a) guvernământul se întemeiază pe consimțământul liber exprimat de popor prin proceduri democratice, la care se recurge periodic;

b) parlamentele exprimă voința suverană a poporului, delegată vremelnic membrilor corpurilor reprezentative;

c) puterea executivă își asumă în regimurile parlamentare, răspunderea politică în fața adunărilor legislative.

Potrivit primei concluzii, poporul își desemnează prin vot universal direct exprimat periodic, reprezentanții în forurile legislative, iar aceștia, la rândul lor, acordă, în regimurile parlamentare, votul de încredere membrilor Cabinetului. 2

Cea de a doua concluzie pune în evidență faptul că poporul nu îi poate controla direct pe cei ce administrează bunurile și treburile țării, pe care nici nu îi poate desemna direct, întrucât activitatea lor se desfășoară pe întregul teritoriu statal. Ne referim aici la acei guvernanți cărora le revin cele mai importante atribuții în administrația publică centrală. 3

Potrivit celei de a treia concluzii, guvernele răspund politic în fața Adunărilor legiuitoare pentru modul în care exercită conducerea generală a administrației publice. În sfera controlului parlamentar intră atât activitatea politică a Guvernului, cât și cea administrativă desfășurată de acesta. 4

Cele trei concluzii enunțate sunt, de altfel, și fundamentele politice ale controlului parlamentar exercitat de membrii adunărilor reprezentative asupra puterii executive. Adunările legislative își legitimează, din punct de vedere politic, controlul parlamentar în temeiul principiului constituțional al suveranității poporului. Art. 61 alin. (1) din 5

Constituția României precizează, în acest sens, că „Parlamentul este organul suprem reprezentativ al poporului român...". Un alt text constituțional, și anume art. 69 alin. (1) dezvoltă principiul enunțat, stipulând că „în exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului".

6 Principiul răspunderii guvernanților față de popor, îl găsim în Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului, adoptată în Franța, în august 1789, astfel încât actele puterii legislative, cât și cele ale puterii executive să poată fi în orice moment comparate cu scopul oricărei instituții politice.

7 Două texte distincte din Declarație fundamentează dreptul natural al cetățeanului de a-l controla pe Guvernant. Art. 14 din Declarație stipulează, astfel, că „cetățenii au dreptul să constate ei înșiși sau prin reprezentanții lor necesitatea contribuției publice și s-o accepte în mod liber, să urmărească destinația care i se dă, să-i determine cuantumul, bazele, perceperea și durata". Alături de acest text de principiu, art. 15 din aceeași Declarație, precizează că „societatea are dreptul să ceară socoteală oricărui funcționar public pentru modul în care își îndeplinește funcția".

8 Se poate afirma cu toată convingerea că filozofia Declarației drepturilor omului și ale cetățeanului fundamentează drepturile naturale, inalienabile și sacre ale omului, a căror ignorare, nesocotire sau disprețuire „sunt singurele cauze ale nefericirii publice și ale corupției guvernelor". Declarația surprinde în textul citat cu o mare putere de evocare spiritul și ideologia revoluției franceze din 1789, și anume: lupta împotriva regimului despotic, în care nici poporul, nici reprezentanții săi în adunarea de stări nu aveau la dispoziție instrumente de control eficiente asupra puterii executive, în particular asupra administrației regale. Simpla lectură a textelor Declarației arată că scopul acesteia constă în schițarea unei guvernări reprezentative în care autoritatea să emane de la națiune, iar forța publică să fie instituită și exercitată „în avantajul tuturor, și nu în folosul personal al acelora cărora le este încredințată", cum se menționează în art. 12 din Declarație.

9 Funcția de control parlamentar este la fel de importantă ca și funcția legislativă. Ambele funcții își au suportul teoretic în principiul separației și echilibrului puterilor. Echilibrarea raporturilor de putere între Legislativ și Executiv se face din partea Legislativului în principal prin controlul parlamentar exercitat asupra autorităților puterii executive în forme și modalități prevăzute de Constituție și în regulamentele corpurilor legiuitoare.

§2. Caracterul controlului parlamentar

10 Întrucât Parlamentul, este potrivit art. 61 alin. (1) din Constituție, organul reprezentativ suprem al poporului român, se poate pune problema dacă controlul parlamentar este general sau restrâns la anumite domenii, sau dacă în sfera activității de control sunt cuprinse toate autoritățile publice, organizațiile sociale ori numai o parte dintre acestea. În acest caz, se pune o altă problemă: care este criteriul constituțional al selectării autorităților publice și organizațiilor sociale care pot fi controlate.

11 În literatura de specialitate s-a învederat că, în principiu, controlul parlamentar se referă la întreaga activitate statală și la toate autoritățile publice, opinie, desigur, corectă în fond[1]. Într-adevăr, fiind o autoritate publică legitimă electoral, Parlamentul sau Camerele

[1] *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 132.

legislative au vocația exercitării unui control general în numele și ca reprezentant suprem al poporului român. Practic, însă, controlul parlamentar a fost până în prezent specializat și restrâns la organismele care fac parte din puterea executivă.

Prin întreaga sa economie, art. 112 reglementează trei proceduri parlamentare distincte, prin care membrii celor două Camere supun membrii Guvernului și pe acesta ca instituție, unui control politic specializat menit să verifice modul în care se acționează pentru realizarea programului acceptat de Parlament, formularea și adresarea întrebărilor, interpelărilor și dezbaterea moțiunilor simple. 12

Procedura parlamentară a întrebărilor și interpelărilor poate fi un instrument eficace împotriva încercărilor unui Guvern de a guverna discreționar, sau de a raționaliza, forțând textele constituționale, forul legislativ, mai ales dacă este sprijinit de o majoritate parlamentară confortabilă. Prin intermediul întrebărilor și al interpelărilor, opoziția poate atrage, într-un asemenea context sau conjunctură politică, atenția opiniei publice asupra unor astfel de excese ale puterii executive. Într-o democrație constituțională, opoziției îi revine dreptul natural și chiar obligația politică, de a supune membrii Guvernului și diferite autorități ale administrației publice unui rechizitoriu parlamentar sub forma întrebărilor și interpelărilor. 13

O trăsătură definitorie a regimului parlamentar constă în dialogul permanent între legiuitori și membrii Cabinetului. Acest dialog se concretizează în procedura adresării și susținerii întrebărilor și interpelărilor care au ca țintă Guvernul în întregul său sau un anumit ministru. În timpul dezbaterilor parlamentare care au ca obiect un proiect legislativ transmis de Guvern Parlamentului spre dezbatere și adoptare, sau al unei anchete parlamentare, deputații și, după caz, senatorii au posibilitatea să se adreseze anumitor membri ai Guvernului interogându-i asupra unor probleme determinate. Întrebările, ca și răspunsurile primite cu aceste ocazii nu intră, însă, în categoria întrebărilor și interpelărilor la care se referă art. 112 din Constituție. Dezbaterile parlamentare din plenul Camerelor legislative sau al comisiilor de specialitate, la care participă și membri ai Guvernului pot da naștere la întrebări și, în mod corespunzător, la răspunsuri din partea celor chestionați, dar aceste instrumente parlamentare au menirea să clarifice probleme punctuale, concrete în legătură cu subiectul pus în discuție. Astfel de întrebări pot să vizeze exclusiv informarea de specialitate a unor membri ai Parlamentului asupra unei teme legislative sau a unui domeniu care urmează să fie reglementat într-o formă normativă, răspunsurile primite din partea interlocutorilor guvernamentali răspunzând mai mult necesității de informare decât celei de control parlamentar. 14

Ar fi de dorit, totuși, ca deputații și senatorii să nu abuzeze de aceste instrumente procedurale pentru a nu le converti în șicane politice. În cazul în care, ipotetic, membrii anumitor grupuri parlamentare ar utiliza excesiv procedura întrebărilor și interpelărilor, împiedicând, astfel, Guvernul să își desfășoare în condiții normale activitatea, s-ar putea recurge, pentru a descuraja asemenea practici, la stabilirea în regulamentele parlamentare a unui număr rezonabil de întrebări și interpelări pe care ar avea dreptul să le formuleze membrii grupurilor parlamentare pe parcursul, de pildă, al unei sesiuni parlamentare. 15

Pe de altă parte, principiile vieții parlamentare impun ca Guvernul și membrii acestuia să nu restrângă dreptul constituțional al parlamentarilor din opoziție și, chiar, din cadrul majorității parlamentare să-i chestioneze prin aceste proceduri de control parlamentar. 16

17 Formularea prin care debutează art. 112 din Constituție poate da, însă, naștere unor ipostaze delicate dacă Camerele ar fi puse în situația de a aproba o moțiune în legătură cu problema care a făcut obiectul unei interpelări adresate Guvernului în ansamblul său. Ne referim la faptul că într-un astfel de caz Guvernul ar fi obligat să răspundă unei interpelări adresate de un grup parlamentar care și-ar asocia în procedura de dezvoltare a interpelării alte grupuri parlamentare nemulțumite de răspunsurile primite din partea Guvernului. Ar fi posibil ca pe această cale, Guvernul să fie pus chiar în minoritate sau cel puțin în situația dificilă de a da explicații asupra politicii sale în probleme importante ale activității sale interne sau externe. Dacă Camera și-ar exprima printr-o moțiune poziția dezaprobatoare față de răspunsul primit, inclusiv față de modul în care Guvernul a acționat în situația avută în vedere de interpelare, aceasta ar echivala cu un cvasi-vot de neîncredere.

§3. Regimul juridic al întrebărilor și interpelărilor

18 Natura constituțională a întrebărilor și interpelărilor obligă pe membrii Guvernului să le acorde o atenție particulară, nesocotirea lor atrăgând răspunderea lor politică directă. Atât întrebările, cât și interpelările sunt instrumente speciale de control parlamentar – statuat cu valoare de principiu constituțional în art. 109 alin. (1) din Constituție. Regimul juridic al întrebărilor și interpelărilor întărește componenta parlamentară a regimului semiprezidențial consacrat de Adunarea Constituantă în 1991 și oferă opoziției parlamentare un instrument eficace de a ține sub control Guvernul și pe fiecare dintre membrii acestuia. Întrebările și interpelările sunt instrumente predilecte ale opoziției, deoarece ele se exercită în mod liber și nu pot fi blocate prin votul majorității parlamentare, așa cum se poate întâmpla în cazul votării unei moțiuni simple sau a unei moțiuni de cenzură.

19 Întrebările, interpelările și moțiunile (simple) sunt prin natura lor proceduri parlamentare reglementate constituțional și regulamentar și au o legătură directă cu principiul publicității lucrărilor Camerelor legislative și ale comisiilor și, în general, cu transparența activității parlamentare. La rândul lor, răspunsurile formulate de cei chestionați sau interpelați sunt în substanța lor tot proceduri parlamentare specifice.

20 Numărul întrebărilor și interpelărilor adresate pe parcursul unei legislaturi de către deputați și senatori membrilor Guvernului, sau altor conducători ai organelor administrației publice [art. 159 alin. (1) din Regulamentul Senatului], dar mai ales temele sau obiectul acestora, exprimă vitalitatea corpului reprezentativ suprem al națiunii, responsabilitatea acestuia față de alegători. Virulența întrebărilor și interpelărilor, vizarea de către acestea a unor aspecte de mare importanță pentru punerea în aplicare a programului de guvernare, angajarea celor care au adresat întrebările și interpelările și verificarea aspectelor rezultate din răspunsurile primite dovedesc un activism parlamentar dedicat cetățenilor. Pe de altă parte, răspunsurile date de membrii Guvernului astfel chestionați pot fi socotite un barometru pentru responsabilitatea acestora față de rolul ce și l-au asumat potrivit art. 102 alin. (1) din Constituție.

21 Simplele întrebări adresate de deputați și senatori unor membri ai Guvernului, care ar viza aspecte formale, mai puțin importante, ca și răspunsurile de convenință transmise de cei chestionați de la tribuna Camerelor legislative nu se încadrează în obiectivul vizat de art. 112 alin. (1) din Constituție. De aceea, considerăm că definiția dată de Regulamentele parlamentare întrebărilor este improprie concepției Adunării Constituante exprimată în

textul constituțional pe care îl comentăm. Întrebările și interpelările sunt, sau trebuie să fie, instrumente parlamentare de primă mărime, prin care se poate realiza punctual echilibrul între puterea legislativă și cea executivă. Întrebările și, mai ales, interpelările pot să fie la fel de temute ca și audierile efectuate în comisii de anchetă, unde membri ai Guvernului sau conducători ai unor autorități ale administrației publice centrale pot fi ținta unor interogații pe o temă extrem de importantă.

Întrebările și interpelările adresate de parlamentari Guvernului și fiecărui membru al acestuia își au suport în art. 112 alin. (1) al Constituției, care consacră obligația Cabinetului și membrilor acestuia de a răspunde întrebărilor și interpelărilor formulate de deputați sau de senatori în condițiile prevăzute de regulamentele celor două Camere ale Parlamentului. Potrivit Regulamentului Camerei Deputaților, prin întrebare se înțelege o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul și celelalte organe ale administrației publice înțeleg să comunice Camerei informațiile și documentele solicitate de aceasta sau de comisiile permanente sau dacă Guvernul are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată [art. 193 alin. (2)]. Un text cu un conținut similar conține și Regulamentul Senatului [art. 159 alin. (2)]. 22

În mod firesc, întrebările ar trebui să fie sursa principală și mijlocul clasic de informare a deputaților și senatorilor asupra activității Guvernului și a ministerelor și a modului în care acestea acționează în mod concret pentru înfăptuirea programului de guvernare, a strategiei guvernamentale sau a unor departamente ministeriale, pentru administrarea fondurilor colectate de la populație. Prin intermediul întrebărilor adresate membrilor Guvernului de către membrii Parlamentului, aceștia din urmă pot fi ținuți la curent, de pildă, cu stadiul înfăptuirii unor investiții, obiective sau programe de dezvoltare sectorială, ori cu implementarea unor politici publice în sectoare de activitate de larg interes cetățenesc. De altfel, și în literatura de specialitate s-a precizat că întrebările reprezintă instrumente de informare a deputaților și senatorilor[1]. 23

Nimic nu împiedică ca motivul formulării unei întrebări și, chiar, conținutul acesteia să-l constituie petiții primite de parlamentari din partea cetățenilor sau a unor organizații sociale. În felul acesta se întărește și mai mult legătura de reprezentare între deputați și senatori, pe de-o parte, și alegători, pe de altă parte. Într-o asemenea ipoteză, și răspunsul autorizat primit din partea celui căruia i s-a adresat întrebarea, poate fi folosit chiar de cei care au solicitat unui parlamentar să formuleze întrebarea respectivă. 24

Dacă avem în vedere scopul urmărit prin adresarea unei întrebări, o putem considera pe aceasta nu numai ca un instrument de control parlamentar, ci și ca o formă eficientă prin care deputații și senatorii pot obține din partea Guvernului și a membrilor săi informații autorizate necesare exercitării atribuțiilor lor constituționale. 25

În ceea ce ne privește, considerăm că procedura constituțională și regulamentară pentru formularea și adresarea întrebărilor Guvernului și fiecăruia dintre membrii săi justifică încadrarea acesteia deopotrivă în funcția de informare a Parlamentului și în cea de control parlamentar. 26

Potrivit Regulamentului Camerei Deputaților, președintele acesteia are dreptul să nu admită întrebările care: privesc probleme de interes personal sau particular; urmăresc 27

[1] A se vedea *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 645 și urm.

în exclusivitate obținerea unei consultații juridice; se referă la procese aflate pe rolul instanțelor judecătorești sau pot afecta soluționarea unor cauze aflate pe rolul instanțelor judecătorești sau pot afecta soluționarea unor cauze aflate în curs de judecată; privesc activitatea unor persoane care nu îndeplinesc funcții publice. Este de dorit ca întrebările să nu aducă atingere onoarei și demnității celui căruia acestea i se adresează și să nu i se aducă acuze sau alte imputații personale.

28 Trebuie ținut seama de faptul că mandatul parlamentar nu îl abilitează pe deputat sau pe senator să adopte o atitudine jignitoare sau calomnioasă față de alte persoane care exercită demnități sau funcții publice. Întrebările pot fi orale sau scrise. La întrebările orale și la întrebările scrise, membrii Guvernului nu răspund, dacă cel care a adresat întrebarea nu se află în sala de ședințe. Întrebările orale se pot adresa săptămânal în cadrul „orei ministeriale" membrilor Guvernului. Întrebările orale se adresează de către deputat sau senator membrului competent al Guvernului în domeniul respectiv. Primului-ministru i se pot adresa numai întrebări privind politica generală a Guvernului. Președintele Camerei îl informează pe reprezentantul Guvernului responsabil pentru relația cu Parlamentul asupra întrebărilor orale la care membrii Guvernului urmează să răspundă în cursul ședinței consacrate acestora.

29 Întrebarea orală este expusă sumar, într-un interval de timp de cel mult un minut. Ministrul competent răspunde la întrebarea ce i-a fost adresată în cel mult 3 minute. Autorul întrebării, după audierea răspunsului, poate interveni cu precizări și comentarii, fără a depăși două minute. Ministrul poate exercita dreptul la replică, în același interval de timp. Nicio altă intervenție pe marginea întrebării respective nu mai poate avea loc.

30 Membrul Guvernului poate amâna răspunsul la întrebarea orală pentru săptămâna următoare. În situația în care membrul Guvernului, căruia îi este adresată întrebarea nu este prezent, răspunsul se va da în ședința din săptămâna următoare consacrată întrebărilor orale. Președintele Camerei îl informează pe primul-ministru asupra răspunsurilor amânate.

31 Fiecare deputat are dreptul să adreseze Guvernului, membrilor săi sau altor conducători ai organelor administrației publice, întrebări scrise care se depun la președintele Camerei în fiecare zi de luni, la încheierea orei ministeriale. Deputații care adresează întrebări scrise vor preciza dacă doresc răspuns în scris sau oral de la tribuna Camerei Deputaților. Întrebările scrise se transmit membrilor Guvernului de către președintele Camerei Deputaților. O procedură identică conține și Regulamentul Senatului. Sursele întrebărilor adresate de parlamentari membrilor Guvernului pot fi diverse, de la articole din presa scrisă, emisiuni ale posturilor TV, informații primite de la alegătorii din circumscripții, petiții ș.a.

32 Răspunsurile la întrebările scrise se transmit deputatului care a adresat interpelarea în cel mult 15 zile. Întrebările la care se solicită un răspuns oral de la tribuna Camerei Deputaților se înscriu pe ordinea de zi a ședinței în succesiunea primirii răspunsurilor, dar nu mai târziu de 15 zile de la data înregistrării acestora. Răspunsurile se dau în cele 30 de minute care urmează timpului afectat întrebărilor orale. Un răspuns nu poate depăși 5 minute. Dacă răspunsul la o întrebare dă naștere unei replici a celui care a adresat întrebarea, timpul pentru replică este de cel mult 3 minute. Dacă timpul afectat răspunsurilor la întrebări nu este suficient, răspunsurile care nu au fost prezentate vor fi înscrise pe ordinea de zi a ședinței din luna următoare. Niciun deputat sau senator nu pot adresa mai mult de două întrebări în aceeași ședință. Interpelările reprezintă un mijloc constituțional de control parlamentar asupra Guvernului care, potrivit reglementărilor

actuale, comportă o serie de deosebiri în raport cu întrebările. Astfel, Regulamentul Camerei Deputaților definește interpelările ca fiind cereri adresate Guvernului de un grup parlamentar, de unul sau mai mulți deputați, prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale interne sau externe. Regulamentul Senatului stabilește o procedură similară, cu diferența că interpelarea poate fi adresată fie Guvernului, fie unui membru al acestuia.

Precizarea făcută în Regulamentul Senatului este conformă cu prevederile art. 112 din Constituție, potrivit cărora Guvernul și fiecare dintre membrii săi pot fi interpelați. Socotim, însă, că responsabil de politica de ansamblu a Guvernului este exclusiv primul-ministru. Numai acesta ar putea fi interpelat în legătură cu politica Guvernului. După cum se știe, însă, Curtea Constituțională a decis imediat după înființarea sa în 1992 că interpelarea poate fi adresată și unui anumit ministru[1]. Soluția Curții Constituționale este corectă pe fond și corespunde art. 112 alin. (1) din Constituție. Eroarea la care ne-am referit este determinată de exprimarea defectuoasă din Regulamentul Senatului care folosește sintagma „politica Guvernului" cu trimitere la posibilitatea ca ministrul interpelat special pentru aceasta să răspundă interpelatorului. 33

Regulamentul Camerei Deputaților permite în art. 206 alin. (1) ca lunar să se desfășoare în plen dezbateri politice cu participarea primului ministru. La finalul dezbaterii prim-ministrul trebuie să răspundă interpelărilor la care ministrul de resort nu a răspuns. 34

Interpelarea este făcută în scris, precizându-se obiectul și motivarea acesteia; ea este înscrisă într-un registru special și se afișează în sala de ședință. Interpelările se dezvoltă într-o ședință săptămânală, în care iau cuvântul interpelatorul și primul-ministru sau un reprezentant al acestuia. 35

Analiza textelor regulamentare referitoare la procedura întrebărilor și interpelărilor pune în evidență o deosebire între întrebări și interpelări care reflectă, de fapt, obiectul lor diferit, fără ca efectul acestora să se schimbe. Deosebirea privește termenii folosiți în regulamente pentru expunerea întrebărilor și interpelărilor. Astfel, pentru întrebări se utilizează termenul de „prezentare", „formulare" sau „adresare", iar pentru interpelări, regulamentele folosesc termenul de „dezbatere". Și timpul alocat expunerii interpelării și formulării răspunsului este mai mare decât cel prevăzut în cazul întrebărilor. 36

Întrebările și interpelările sunt prin natura lor individuale, presupun o legătură directă între cel care adresează întrebarea și destinatarii acestora. Ceilalți deputați și, respectiv, senatori sunt, eventual observatori, nu au dreptul să intervină în dialogul între parlamentarul în cauză și ministrul care răspunde la întrebare sau interpelare. De aceea, Regulamentul Camerei Deputaților stabilește că dacă deputatul care a adresat întrebarea absentează de 3 ori de la ședințele destinate primirii răspunsurilor, acesta nu mai poate depune alte întrebări pe decursul acelei sesiuni. Caracterul personal al întrebărilor exclude ideea de dezbatere privind conținutul acestora. Adresarea întrebării și răspunsul formulat de adresantul acesteia nu pot fi considerați ca fiind o dezbatere parlamentară. 37

Dacă întrebările și interpelările opun un singur adresant (inclusiv, în cazul grupurilor parlamentare), unui singur destinatar, moțiunile presupun o dezbatere mai largă la care participă și alți deputați și, după caz, senatori. 38

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 45 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

§4. Regimul juridic al moțiunilor

39 Regulamentele parlamentare definesc moțiunea simplă ca un act prin care deputații care au inițiat-o, respectiv Senatul își exprimă poziția într-o anumită problemă de politică internă sau externă ori, după caz, cu privire la o problemă care a făcut obiectul unei interpelări. Moțiunile simple privind probleme de politică externă se supun dezbaterii numai însoțite de avizul Comisiei de specialitate în domeniul politicii externe și cu consultarea Ministerului Afacerilor Externe. Regimul juridic regulamentar aplicabil moțiunilor simple este practic identic în cele două Camere legislative.

40 Regulamentele parlamentare interzic ca la moțiunile simple prezentate să fie propuse amendamente. În cazul în care moțiunea este aprobată, hotărârea Camerei va fi trimisă Guvernului, care va ține cont de poziția exprimată în cuprinsul acesteia. Pentru aprobarea unei moțiuni prezentate Camerei Deputaților este necesar votul majorității deputaților prezenți, în timp ce Senatul poate aproba o moțiune simplă cu votul secret al majorității senatorilor.

41 Dispozițiile cuprinse în Regulamentul Camerei Deputaților și al Senatului privind obligația Guvernului de a ține cont de conținutul moțiunii adoptate, pune problema caracterului acesteia, în cazul în care prin moțiunea adoptată s-a cerut demiterea unui ministru. Într-o asemenea situație, primul-ministru ar fi obligat printr-o dispoziție regulamentară să-l revoce pe ministrul în cauză, cea ce face ca moțiunea simplă să se convertească prin voința Camerei care a adoptat-o într-o moțiune de cenzură la adresa unui anumit ministru.

42 Textul art. 112 alin. (2) din Constituție admite dreptul fiecărei Camere să-și exprime poziția cu privire la problema care a făcut obiectul interpelării, printr-o moțiune. Aceasta este una dintre puținele posibilități pe care le are la dispoziție o singură Cameră de a lua o anumită atitudine față de Guvern sau față de politica acestuia într-un domeniu sau față de persoana care exercită o funcție guvernamentală. În toate cazurile însă moțiunea are efectele unei sancțiuni politice ce poate afecta poziția Guvernului în problema ce formează obiectul moțiunii.

43 Moțiunile simple nefiind acte juridice nu pot avea efecte de această natură. Este împotriva logicii dispozițiilor regulamentare care definesc conținutul moțiunii să se afirme că acestea ar putea avea efecte juridice. Poziția unei Camere exprimată într-o anumită problemă de politică internă sau externă nu poate avea decât efecte politice. Aceasta nu împiedică, însă, ca prevederile constituționale referitoare la adoptarea unei moțiuni simple, fie într-o problemă generală, fie ca urmare a unei interpelări, să fie revizuite pentru a produce efecte juridice. Ne referim aici la posibilitatea ca printr-o moțiune simplă să se propună retragerea încrederii unui anumit membru al Guvernului care prin activitatea ministerului pe care îl conduce sau prin propria conduită politică s-a situat în afara programului de guvernare sau a afectat grav solidaritatea ministerială. Astfel, în cazul aprobării moțiunii, ministrului în cauză i-ar putea fi retrasă încrederea și, ca urmare, ar fi pus în situația de a renunța la mandat sau de a fi revocat. În acest caz, moțiunea simplă ar avea efecte juridice.

44 În sistemul nostru constituțional distingem moțiunea de cenzură și moțiunea simplă. Moțiunea simplă exprimă poziția Camerei, pe care aceasta o adoptă într-o anumită problemă de politică internă sau externă. Deși moțiunile simple nu sunt instrumente explicite de control parlamentar, totuși, prin motivația care le însoțește, și îndeosebi prin conținutul lor,

aceste moțiuni sunt mijloace la îndemâna opoziției nu numai pentru a critica politica sau acțiuni ale Guvernului, ci și pentru a supune departamentele ministeriale sau pe miniștri unui control special. Așa cum rezultă din practica parlamentară, moțiunile sunt receptate ca mijloace specifice de control parlamentar a activității unor structuri guvernamentale.

La Camera Deputaților moțiunea poate fi inițiată de cel puțin 50 deputați, iar la Senat de cel puțin o pătrime din numărul senatorilor. 45

Art. 113. Moțiunea de cenzură

(1) Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot retrage încrederea acordată Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, cu votul majorității deputaților și senatorilor.

(2) Moțiunea de cenzură poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor și se comunică Guvernului la data depunerii.

(3) Moțiunea de cenzură se dezbate după 3 zile de la data când a fost prezentată în ședința comună a celor două Camere.

(4) Dacă moțiunea de cenzură a fost respinsă, deputații și senatorii care au semnat-o nu mai pot iniția, în aceeași sesiune, o nouă moțiune de cenzură, cu excepția cazului în care Guvernul își angajează răspunderea potrivit articolului 114.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 262-263; *R. Carp*, Responsabilitatea ministerială, Ed. All Beck, București, 2003, p. 77-80; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 249-251; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 210-214; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 653-659; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 169-177; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 773-774; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 222-244; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 424-427; *E.S. Tănăsescu,* Comentariul art. 113 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1058-1067.

Studii de specialitate: *D. Apostol Tofan*, Angajarea răspunderii Guvernului, în Revista de Drept Public nr. 1/2003; *D.C. Dănișor, S. Drăghici*, Demiterea miniștrilor prin moțiune simplă. Controlul constituționalității regulamentelor Parlamentului. Conflict de natură constituțională între autoritățile publice. Sesizarea Curții Constituționale. Decizii interpretative. Efectele deciziei Curții Constituționale, în Revista de Drept Public nr. 2/2007; *V. Vedinaș*, Câteva considerații cu privire la Proiectul Legii de revizuire a Constituției României, în Revista de Drept Public nr. 3/2013.

Corelații legislative: Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 28 din 24 octombrie 2005, republicat (M.Of. nr. 387 din 20 mai 2016); Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 4 din 3 martie 1992 (M.Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016); Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului aprobat prin Hotărârea Parlamentului României nr. 4/1992, republicat (M.Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016).

Comentariu

Sumar

§1. Fundamentele și esența raporturilor politice între Parlament și Guvern 1172
§2. Răspunderea politică solidară a Guvernului și a membrilor săi în fața Parlamentului 1179

§3. Deosebirea între moțiunea simplă și moțiunea de cenzură 1181
§4. Procedura constituțională și regulamentară a inițierii, dezbaterii și votării moțiunii de cenzură 1182
§5. Efectele aprobării moțiunii de cenzură 1184

§1. Fundamentele și esența raporturilor politice între Parlament și Guvern

1 Orice analiză privind fundamentele și esența raporturilor politice între Parlament și Guvern trebuie să pornească de la două principii de bază ale guvernării democratice: principiul reprezentării și suveranitatea forului legislativ. Suveranitatea Parlamentului s-a conturat, ca idee și, ulterior, ca principiu și realitate politică, într-un proces istoric îndelungat, identificabil și cuantificabil în fiecare stat pe parcursul evoluției sale politice, de la primele înjghebări instituționale – când, este adevărat, nu se putea vorbi încă despre Parlament și Guvern –, până în prezent.

2 Suveranitatea Parlamentului trebuie înțeleasă, însă, în termenii mandatului, care i-a fost conferit vremelnic și sub condiție de către popor – adevăratul deținător suveran al puterii politice. Suveranitatea și supremația Parlamentului față de celelalte autorități statale nu sunt deținute de acesta în nume propriu, ci în numele și sub controlul poporului. De aceea se spune, pe drept cuvânt, că **Parlamentul deliberează în numele poporului, pentru popor și sub controlul poporului.** Într-un stat constituit, care se sprijină pe propriul său fundament și acționează conform propriei sale naturi (adică pentru conservarea comunității), spunea John Locke, nu poate exista decât o singură putere supremă, cea legislativă, căreia i se subordonează și trebuie să i se subordoneze toate celelalte puteri[1]. Importanța pe care Locke o acorda Parlamentului englez din vremea sa răspundea unei cerințe sociale reclamată ideologic, politic și chiar militar de către burghezie, și anume aceea ca legislativul să fie „ales și numit de popor". Numai în aceste condiții, legea putea să rezulte din „consimțământul societății"[2].

3 Supremația Parlamentului rezidă în dreptul exclusiv al acestuia de a „face legi" obligatorii pentru toate celelalte autorități statale și pentru fiecare cetățean, indiferent de statutul și condiția socială ale acestuia. Niciun alt organism nu mai este îndrituit să legifereze, întrucât nu rezultă din consimțământul celor guvernați. Ca atare, un astfel de organism poate dobândi doar capacitatea și autoritatea de a emite norme de drept *secundum legem*, acestea trebuind să fie conforme literei și spiritului legilor votate de Parlament, care au rolul și funcțiile sociale ale unor norme de reglementare primare.

4 La rândul său, puterea executivă este și ea supremă în domeniul său de activitate, în sensul că îi revine în mod exclusiv capacitatea, autoritatea și forța de a pune în aplicare legile votate de forul legislativ. În această concepție – fundamentată magistral de Locke, între alții –, Guvernul apare pe poziția „executorului suprem al legii". Nicio altă autoritate publică nu mai poate revendica dreptul de a pune în aplicare o lege adoptată de forul legislativ. Dar, întrucât Parlamentul nu putea lucra decât în sesiuni organizate vremelnic, era necesar ca în afara puterii legislative să existe o putere permanentă care să vegheze la executarea legilor valabile. Și astfel – spunea John Locke – puterea legislativă și cea

[1] *J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranță, Ed. Nemira, București, 1999, p. 146.
[2] Idem, p. 135.

executivă ajung adesea să fie separate[1]. Separarea dintre cele două puteri este însă relativă, întrucât practic, acestea colaborează în permanență în forme și modalități prevăzute în constituție. În afara acestei colaborări și interacțiuni, nici Parlamentul, nici Guvernul nu ar putea funcționa eficient și decizional, ci dimpotrivă ar deveni fiecare un obstacol în exercitarea de fapt a puterii.

Cât privește raporturile între Legislativ și Executiv, filozoful englez a conceput puterea executivă ca fiind evident subordonată puterii legislative și răspunzătoare față de aceasta. În plus, puterea executivă putea fi schimbată. 5

Locke fundamentează ideea potrivit căreia responsabilitatea Guvernului față de Parlament rezultă în mod logic din faptul că puterea executivă este subordonată puterii legislative. În concepția lui Locke, însă, nu Parlamentul sancționează Guvernul care ar refuza să se subordoneze forului legislativ, ci membrii comunității, aceeași care au desemnat membrii Parlamentului și au consimțit ca acesta să adopte legi. 6

Locke nu prezintă concret formele în care Executivul răspunde în fața Parlamentului, enunțând doar principiul răspunderii ca atare. În schimb, Locke explică legitimitatea subordonării tuturor puterilor față de Legislativ, prin faptul că toate acestea izvorăsc din voința sa supremă[2]. 7

Își păstrează întrutotul actualitatea aprecierile lui Locke, potrivit cărora „acela care poate da legi altcuiva trebuie să fie superior celui căruia îi dă aceste legi și, deoarece, legislativul nu este legislativ decât prin dreptul pe care îl are de a face legi pentru toate părțile și pentru fiecare membru al societății, prescriind reguli pentru acțiunile lor și acordând puterea de a le aplica atunci când sunt încălcate, el trebuie să fie puterea supremă, iar celelalte puteri ale membrilor sau părților societății trebuie să izvorască din ea și să i se subordoneze"[3]. 8

În linii generale, în jurul acestui model de raporturi între Legislativ și Executiv – întâlnit, de altfel, și la alți autori –, s-au conturat raporturile instituționale între cele două puteri ale statului, precum și între acestea și restul societății, formele și amplitudinea lor depinzând în practică, de trăsăturile regimurilor politice: parlamentare, prezidențiale și semiprezidențiale. Trebuie precizat, însă, de la început că nu există un unic model de regim parlamentar. Nici modelul teoretic autentic prezentat în linii generale și în circumstanțe istorico-politice date, nu poate fi întâlnit ca atare într-un stat sau altul. Chiar sistemul parlamentar britanic – care a avut o covârșitoare influență în conturarea unui anumit tip de raporturi între Legislativ și Executiv – prezintă abateri de la modelul clasic gândit inițial[4]. 9

Trebuie adăugat că înțelegerea oricărei instituții juridice, în general, și a celor aparținând dreptului constituțional, în special – cum este, de altfel și moțiunea de cenzură –, nu este pe deplin posibilă fără cunoașterea corectă a locului și rolului tuturor acestora în sistemul de drept. În plus, instituțiile juridice componente ale dreptului constituțional depășesc prin amploarea aplicării lor sfera strict juridică, intersectându-se cu norme, interese și valori politice. Se poate spune că instituțiile juridice menționate interesează nu numai raporturi sociale de tip juridic, ci și raporturi politice, în care actorii se află pe terenul competiției 10

[1] Idem, p. 143-144.
[2] Idem, p. 147.
[3] Ibidem.
[4] A se vedea *R. Carp*, Responsabilitatea ministerială, Ed. All Beck, București, 2003, p. 84.

pentru dobândirea, prin scrutin electoral și exercitarea puterii, situându-se, astfel, pe poziții de adversitate politică, specifică pluralismului instituționalizat într-un stat de drept.

11 Revenind la problematica fundamentelor și a esenței raporturilor politice între Parlament și Guvern, trebuie menționat că celor două autorități publice li se transmite prin delegație prerogative de putere specializată, fiecare dintre ele având roluri, funcții și atribuții precise în procesul de exercitare a puterii. Caracterul delegării prerogativelor de putere către cele două autorități publice este, însă, diferit. Parlamentul beneficiază de o transmitere directă (delegare) a puterii de către popor prin scrutin electoral organizat periodic și desfășurat prin proceduri electorale democratice supuse, la nevoie, unui contencios electoral reglementat strict prin lege specială. La rândul său, Guvernul este învestit/numit de o autoritate publică aleasă în mod direct de către corpul electoral. În regimurile parlamentare, Guvernul este învestit în funcție de către noul Parlament ales. În regimurile prezidențiale Guvernul este expresia voinței președintelui de republică, ales, ca și Parlamentul, prin vot universal direct.

12 Din modalitățile generale de delegare a puterii către Guvern în cele două tipuri de sisteme politice – parlamentar și prezidențial – decurge o regulă de principiu în ceea ce privește învestirea Guvernului, și anume că acesta trebuie să dobândească încrederea și să fie susținut pe întreaga durată a mandatului său, de acele organisme sau autorități publice, cu legitimitatea electorală cea mai mare. Numai în felul acesta, poporul acceptă Guvernul și îl consideră rezultat din voința sa suverană exprimată prin reprezentanți aleși în mod democratic. Rezultă, în plus, concluzia că autoritatea publică cu rol hotărâtor în formarea Guvernului este singura abilitată să-i retragă încrederea, dar numai prin proceduri democratice, prestabilite și convenite de popor direct sau indirect printr-un act cu valoare constituțională.

13 Dacă Parlamentul și Președintele republicii prezidențiale beneficiază de o reprezentativitate directă, rezultat al scrutinului direct, Guvernul deține o reprezentativitate mediată de voința autorității publice care are rolul hotărâtor în învestirea sa. De remarcat este, însă, faptul că nici Parlamentul, nici șeful statului în republicile prezidențiale nu stabilesc sfera de atribuții ce revin Guvernului, acestea fiind prevăzute în Constituție. De altfel, în Constituție sunt precizate cu limpezime atât funcțiile și atribuțiile ce revin Parlamentului, cât și cele ale Guvernului, inclusiv cadrul de limitare a puterii acestora, dincolo de care, acestea devin tiranice în raport cu poporul.

14 Reprezentativitatea și legitimitatea Guvernului depind, în afara respectării procedurilor solemne de învestire a sa, de gradul de reprezentativitate și legitimitate de care se bucură echipa guvernamentală din partea Parlamentului și, firește, din partea populației. Se cuvine remarcat faptul că pentru legitimitatea formală a Guvernului, nu este relevantă încrederea de care se bucură acesta din partea poporului. Un Guvern nepopular, sprijinit, însă, în continuare de majoritatea parlamentară care l-a învestit, se menține la putere fără dificultăți majore, având posibilitatea să-și înfăptuiască programul de guvernare, în ciuda rezistenței opoziției din Parlament și a lipsei sale de legitimitate în raporturile cu populația. Logica majorității parlamentare este de natură să denatureze, chiar, ideea de răspundere politică a Guvernului în situațiile ipotetice în care ar fi de notorietate publică eșecul acestuia în transpunerea eficientă pentru populație a propriului program de guvernare. Un astfel de Guvern, cu miniștri incompetenți sau corupți poate fi menținut la putere dacă este

susținut în continuare de majoritatea parlamentară. În acest caz, însă, va pierde majoritatea parlamentară în fața electoratului la următoarele alegeri generale.

În analiza politică a raporturilor existente între majoritatea parlamentară și Guvern, nu 15
ar trebui ignorată responsabilitatea morală pe care și-o asumă majoritatea parlamentară care acordă votul de încredere Guvernului și susține pe parcursul legislaturii obiectivele și deciziile în materie legislativă sau în alte domenii de interes public. Majoritatea parlamentară ar trebui să-și asume și eșecul guvernării, pe care a cauționat-o prin votul său de încredere, inclusiv prin respingerea moțiunilor de cenzură inițiate de opoziție și aprobarea proiectelor de lege transmise Parlamentului.

Este tot atât de adevărat că este posibil ca o parte din majoritatea care susține Guvernul 16
să se opună punctual unor programe sau unor inițiative legislative prezentate de Guvern. Într-o asemenea ipoteză, opoziția își poate atrage sprijinul din partea unor parlamentari ai majorității, reușind să declanșeze procedura de retragere a încrederii Guvernului și, chiar, să obțină aprobarea unei moțiuni de cenzură. Într-o atare situație, Guvernul va fi demis.

Stabilitatea Guvernului depinde de ponderea majorității parlamentare în raport cu 17
opoziția și de menținerea ca atare a majorității respective. În condițiile unei majorități solide, durabile și stabile, Guvernul se află practic la adăpost împotriva oricărei inițiative din partea opoziției de promovare a unei moțiuni de cenzură. În ecuația majoritatea parlamentară – răspunderea politică a Guvernului, trebuie introdus în mod obligatoriu sistemul de vot utilizat în alegerile legislative, acesta putând să influențeze decisiv formarea majorităților parlamentare stabile, precum și sistemul de partide. Se știe că un sistem bipartidist permite cel mai ușor formarea binomului majoritate – opoziție, întreținut printr-o disciplină de partid strictă.

Susținerea politică a Guvernului de către majoritatea parlamentară presupune, de la 18
sine, și sprijinul acordat de aceasta oricărui membru al echipei guvernamentale. Sprijinul acordat miniștrilor este exprimat printr-o multitudine de forme și proceduri parlamentare, inclusiv prin susținerea de către parlamentarii majorității a proiectelor de lege inițiate de aceștia. În mod corespunzător, refuzul majorității parlamentare de a aproba prin vot proiectele de lege prezentate de Guvern sau, după caz, susținute de ministrul inițiator, echivalează cel puțin cu diminuarea încrederii Parlamentului în Guvern, respectiv a încrederii față de unul dintre membrii acestuia. Tocmai de aceea, Constituția permite angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, între altele, pentru un proiect de lege.

Apare astfel evident, că orice Guvern se află la latitudinea majorității parlamentare 19
care i-a acordat votul de încredere la începutul legislaturii, existența sa depinzând exclusiv de susținerea acordată de forul legislativ. Referitor la aceste raporturi, exclusiv politice între Parlament și Guvern, trebuie adăugat că forul legislativ nu poate acționa discreționar – deși nicio autoritate publică nu îl poate împiedica să devină arbitrar –, răsturnând în mod succesiv Guvernele cărora le-a acordat inițial încrederea sa. O asemenea conduită a majorității parlamentare – pentru că numai aceasta este răspunzătoare pentru susținerea echipei ministeriale – ar putea conduce lesne la instabilitate politică ale cărei efecte negative le-ar suporta întreaga societate.

Un alt aspect care ar trebui lămurit, se referă la raporturile Președintelui României cu 20
Guvernul, din perspectiva răspunderii acestuia. Constituția este cât se poate de clară în acest sens: Guvernul și membrii săi răspund politic numai în fața Parlamentului, deși în procedura sa de desemnare participă și șeful statului, al cărui rol este precizat în art. 103

și art. 85 din Constituție. Întrucât actul numirii Guvernului de către Președintele republicii este condiționat de acordarea votului de încredere din partea Parlamentului, socotim, alături de alți autori, că răspunderea politică a Guvernului se angajează exclusiv față de Parlament. Nici atribuția șefului statului de a numi, la propunerea primului-ministru, a unor miniștri, în caz de remaniere, nu îi face pe aceștia responsabili politic în fața Președintelui României.

21 În ciuda separației puterilor în stat, instituționalizată la nivel constituțional și funcțională prin repartizarea anumitor atribute și prerogative unor autorități publice specializate (parlament, șeful statului, guvern, instanțe judecătorești), autoritățile respective se află într-o strânsă interacțiune, determinată și motivată, pe de-o parte, de unicitatea puterii suverane a poporului, și pe de altă parte, de scopul unic al tuturor autorităților publice, al societății civile, precum și al populației: conservarea și dezvoltarea societății pe un teritoriu delimitat geografic și politic.

22 Dacă instanțele judecătorești organizate într-un sistem ierarhizat după criterii teritoriale și de competență materială, au o existență și o funcționalitate relativ autonome, datorită specificului activității jurisdicționale, puterea legislativă și cea executivă sunt mult mai puțin separate una de alta. Mai mult chiar, în regimurile politice parlamentare, puterea executivă nu poate exista și funcționa în afara forului legislativ. În aceste regimuri politice guvernele depind de Parlament, ele trebuie înființate, susținute și, eventual, lipsite de votul parlamentului[1)].

23 Scopul final al interacțiunii existente între Parlament și Guvern este păstrarea stabilității acestuia din urmă, astfel încât, pe parcursul legislaturii Parlamentului, Guvernul să aibă posibilitatea să funcționeze pe întreaga durată a mandatului său, obținut prin votul membrilor forului legislativ.

24 Prin votul de încredere acordat Guvernului, Parlamentul îi stabilește un mandat general al cărui conținut rezidă în programul de guvernare și a cărui înfăptuire eficientă, cu efecte benefice pentru națiune este asigurată de calitățile și pregătirea profesională ale miniștrilor care figurează pe lista Guvernului prezentată Parlamentului de către candidatul pentru funcția de prim-ministru. Mandatul Guvernului are un caracter general, Constituția precizând doar, în art. 102 alin. (1), că Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice. Conținutul propriu-zis al mandatului este stabilit de fiecare Guvern învestit de Parlament și numit de Președintele României. În mod logic, responsabilitatea Guvernului este angajată pentru neîndeplinirea mandatului primit din partea Parlamentului.

25 Textul cuprins în art. 109 alin. (1) din Constituție constituie temeiul legal pentru funcția de control parlamentar, în afara acestuia Parlamentul neavând decât o justificare politică pentru a verifica modul în care Guvernul acționează în vederea înfăptuirii programului său de guvernare, bazată pe faptul că i-a acordat în numele națiunii votul de încredere.

26 În cadrul raporturilor de interacțiune între Parlament și Guvern pot fi instituționalizate modele diferite, așa cum acestea au fost experimentate tradițional de un stat sau altul. Astfel, este posibil ca Parlamentul să prevaleze față de Guvern, în sensul că acesta din urmă nu

---

[1)] A se vedea, în acest sens, *G. Sartori*, Ingineria constituțională comparată, Ed. Mediterana 2000, București, 2002, p. 115.

poate fi omogen din punct de vedere politic ci, dimpotrivă, deschis alianțelor între partide, în principiu adverse. Astfel de guverne își păstrează cu dificultate stabilitatea, deoarece nu sunt susținute de o majoritate omogenă. Potrivit unui alt model, Guvernul are o poziție dominantă față de Parlament, deoarece fiind susținut de o majoritate omogenă politic și stabilă, își poate înfăptui cu lejeritate programul de guvernare, apelând la mașina de vot a majorității parlamentare. Această ipoteză este valabilă de regulă în sistemele bipartidiste, în care majoritatea locurilor în Parlament este obținută de un singur partid politic. Într-un astfel de model, Guvernul nu este amenințat, în mod real de promovarea unei moțiuni de cenzură, împotriva căreia va vota în mod natural majoritatea parlamentară.

În sistemele politice prezidențiale, Guvernul nu depinde de voința Parlamentului, el 27
fiind numit de președintele republicii, fiecare membru al Guvernului (al administrației prezidențiale) având o răspundere individuală în fața acestuia.

Punctul forte al raporturilor politice existente între Parlament și Guvern, mai precis 28
între acesta din urmă și majoritatea parlamentară care îl susține, este menținerea ponderii acesteia în ansamblul tuturor mandatelor parlamentare. Acest lucru este posibil prin două modalități principale, și anume prin impunerea și respectarea unei discipline de vot stricte în cadrul grupului/grupurilor parlamentare majoritare și prin interdicția migrației parlamentare. Cum aceasta din urmă nu poate fi, în principiu, interzisă, disciplina de partid capătă o importanță relevantă pentru stabilitatea guvernamentală, în condițiile în care Guvernul știe pe ce număr de voturi se poate baza, mai ales în ipoteza în care este amenințat de o moțiune de cenzură depusă de partidele parlamentare aflate în opoziție. Iată cum pe traseul raporturilor politice instituționalizate constituțional, intervin partidele politice parlamentare, care practic fac ca principiul separației și colaborării puterilor în stat să capete în realitate trăsături aparte, nesesizate și neincluse în textele constituționale.

În prezent, partidele politice sunt cele care declanșează, de fapt, mecanismele de 29
exercitare a puterii politice și le influențează în mod hotărâtor. Investirea unui Guvern și retragerea încrederii în acesta, rămân în ultimă instanță acte cu caracter politic ale partidelor, înfăptuite prin mecanisme constituționale și regulamentare aflate la îndemâna grupurilor parlamentare. Privit din această perspectivă, oferită de viața politică reală, principiul separației și echilibrului puterilor statului este practic confiscat de partidele politice și utilizat în interesul acestora. Raționamentul poate merge mai departe, putându-se argumenta că statul poate fi confiscat de un partid dominant prin ponderea pe care acesta o deține în Parlament și Guvern și utilizat în interesul acestuia, și nu al națiunii. Acesta este motivul, de altfel, al instituționalizării opoziției parlamentare și al asigurării dreptului acesteia de a critica nu numai Guvernul, ci și majoritatea parlamentară aflată la putere și care susține un guvern controlat direct și abuziv de un partid politic sau de o coaliție de guvernare. La stabilirea contractului social prin adoptarea unei constituții noi, când este de presupus că cel puțin enunțiativ partidele politice cu reprezentare în Adunarea Constituantă sunt mai deschise și mai generoase în raporturile cu națiunea, este necesar și posibil să se prevadă modalități și proceduri democratice de control parlamentar, și instrumente garantate constituțional, prin care opoziția să aibă posibilitatea să critice guvernul și majoritatea parlamentară.

Motivarea controlului politic exercitat asupra Guvernului poate fi analizată cel puțin 30
pe două planuri, ambele izvorâte din suveranitatea Parlamentului. Pe de-o parte, Parlamentul, învestind Guvernul în numele poporului și în beneficiul acestuia, este pe deplin

îndreptățit să-i controleze pe miniștri în solidar sau pe fiecare dintre ei, alături de celelalte autorități ale administrației publice, pentru a constata, în final, dacă echipa guvernamentală și-a respectat programul și obiectivele acceptate de Parlament. Pe de altă parte și în temeiul aceluiași principiu al suveranității sale și al plenitudinii funcției sale legislative, Parlamentul este îndreptățit să verifice modul în care Guvernul îi pune în executare legile pe care le-a adoptat.

31 Mai mult chiar, Parlamentul este un cenzor al programului legislativ al Guvernului, având la dispoziție un ansamblu larg de modalități constituționale și regulamentare de dezbatere și verificare a conținutului proiectelor de lege transmise de Guvern forului legislativ. În felul acesta, Parlamentul evaluează în mod direct politica, obiectivele și prioritățile legislative ale Guvernului având posibilitatea, după caz, să le modifice sau, chiar, să le respingă.

32 Parlamentul este, totodată, primul filtru pentru proiectele de lege care s-ar abate de la principiile și dispozițiile cuprinse în Constituție, putând să le modifice pentru a le restabili conformitatea cu dispozițiile constituționale.

33 Într-un regim parlamentar Guvernul nu poate răspunde politic decât în fața Parlamentului, pentru că numai acesta îi poate acorda votul de încredere, conferindu-i, pe această cale, nu numai reprezentativitate, ci și legitimitate, menținută atâta timp cât Guvernul se bucură de sprijinul majorității parlamentare.

34 Un Guvern dispus să conducă în afara cadrului constituțional și legal prescris poate fi oricând sancționat de Parlament, inclusiv prin adoptarea unei moțiuni de cenzură.

35 În concluzie, se poate afirma că la baza raporturilor constituționale între Parlament și Guvern se află principiul suveranității naționale și cel al reprezentării, prin intermediul cărora poporul, ca deținător suveran al puterii politice, o încredințează Parlamentului, căruia îi deleagă, totodată, autoritatea de a forma/numi Guvernul. Legitimitatea acestuia rezidă în legitimitatea electorală a corpului legislativ. Ca o consecință a primirii din partea Parlamentului a votului de încredere, Guvernul își asumă o răspundere politică directă și colectivă față de Parlament, acesta având dreptul legitim de a-l dezinvesti din funcție și, totodată, de a controla pe fiecare ministru în parte pentru modul în care transpune în ministerul sau departamentul pe care îl conduce programul de guvernare.

36 Între Parlament și Guvern nu există raporturi de subordonare ierarhică, acestea fiind excluse de principiul separației celor trei puteri în stat, aflate în echilibru. Din perspectiva instrumentelor de control parlamentar, se poate afirma că Parlamentul exercită un control eminamente politic, circumscris ariei de înfăptuire de către Guvern a programului său acceptat de forul legislativ. Controlul exercitat de Parlament asupra activității Guvernului și a ministerelor sau agențiilor guvernamentale este permanent și se poate exercita oricând.

37 Un element care trebuie, însă, reținut se referă la cerința ca în întregul său și fiecare minister sau departament guvernamental în parte să aibă o libertate deplină în înfăptuirea programului de guvernare, respectiv a obiectivelor sectoriale de activitate. Este impropriu pentru o guvernare eficientă și contraproductiv ca Parlamentul să stânjenească prin exces de putere echipa guvernamentală utilizând abuziv instrumente constituționale și regulamentare de control parlamentar, și chiar să blocheze Guvernul prin interpelări, anchete, moțiuni simple sau moțiuni de cenzură insuficient motivate de cazuri sau fapte reale.

38 Ca modalitate de răspundere politică a Guvernului și a membrilor acestuia, Constituția se referă la solicitarea de informații, întrebări, interpelări, moțiuni simple și, în fine, la

moțiunea de cenzură, care este cea mai amplă și drastică sancțiune ce poate fi aplicată Guvernului care nu se mai bucură de susținerea majorității membrilor Parlamentului.

§2. Răspunderea politică solidară a Guvernului și a membrilor săi în fața Parlamentului

Temeiul constituțional al răspunderii politice a Guvernului în întregul său în fața forului 39
legislativ este art. 109 alin. (1) din Constituție. Textul respectiv prevede că Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia.

În ceea ce privește calificarea răspunderii Guvernului ca fiind politică, trebuie avut 40
în vedere, după părerea noastră, caracterul mandatului primit *in corpore* de Guvern. Este vorba de un mandat politic – concretizarea unor raporturi politice între Legislativ și Executiv, instituționalizate, însă, prin instrumente juridice pentru a căpăta consistență și a produce drepturi și obligații pentru ambele puteri ale statului. Guvernul este legat politic de Parlament, cele două autorități publice datorându-și existența, rolul și funcțiile concrete exprimării unui vot politic dat de către corpul electoral. Primind un mandat politic din partea Parlamentului, Guvernul răspunde politic pentru modul în care îl exercită. Cum ideea de răspundere presupune de la sine o culpă și, în mod corespunzător o sancțiune, se poate pune problema pentru ce culpă răspunde Guvernul. Dacă avem în vedere că mandatul politic acordat de Parlament are caracter general și că acesta urmează să se concretizeze în acte, fapte administrative ș.a.m.d., culpa ce poate fi imputată Guvernului se raportează în mod logic la un anumit act emis, sau pe care Guvernul a omis sau refuzat să-l adopte, ori după caz, la rezultatele negative ale guvernării pe o perioadă mai îndelungată. Dacă Parlamentul constată culpa Guvernului, în mod natural se impune sancționarea sa, dar într-o formă instituționalizată juridic și potrivit unei proceduri legale prestabilite.

Nu se poate pune problema unei sancțiuni politice pure, deoarece tot ceea ce întreprinde 41
Guvernul ulterior învestirii sale politice – și aceasta exprimată printr-un instrument juridic (hotărârea Parlamentului de acordare a votului de încredere) – se situează în plan juridic, concret, în adoptarea unor acte juridice sau în îndeplinirea unor fapte administrative. Evident, culpa ce ar putea fi imputată Guvernului ar avea pe lângă grave consecințe juridice și urmări politice. Activitatea de guvernare, care are un caracter politico-juridic, este atât de diversă, încât este posibil, într-un caz ipotetic, ca un ministru, sau întregul Guvern să se facă vinovat nu de neîndeplinirea unor obligații strict juridice, ci, de pildă, de atitudine potrivnică interesului general.

Într-o asemenea ipoteză deși culpa nu este eminamente juridică, sancțiunea ar putea 42
avea acest caracter. Într-un asemenea caz ipotetic, Parlamentul poate aproba o moțiune de cenzură, care prin natura sa este un act juridic, deși, este incontestabil că produce și efecte politice majore.

În comentariul de față nu avem, însă, în vedere răspunderea juridică a membrilor 43
Guvernului, care poate fi penală, civilă sau administrativă.

Fără îndoială, există un prag de separare între răspunderea eminamente politică și cea 44
juridică. Cât privește aceasta din urmă, situația este foarte clară. Dacă printr-un act semnat de un ministru se aduc prejudicii, se încalcă drepturi ocrotite de Constituție sau de o

lege specială, ministrul urmează să fie acționat în justiție și în caz de vinovăție dovedită prin hotărârea definitivă și irevocabilă a unei instanțe judecătorești, va răspunde după caz penal, civil sau administrativ.

45 Dacă ministrul în cauză se face vinovat de fapte sau acte având o conotație strict politică, fără să încalce o normă juridică, își va asuma o răspundere politică, dar numai dacă majoritatea parlamentară îi va reține culpa ca atare. Într-o asemenea ipoteză, Parlamentul va avea la dispoziție procedura regulamentară de dezbatere a unei interpelări sau de aprobare a unei moțiuni simple – fără efecte juridice –, sau a unei moțiuni de cenzură, care odată aprobată are ca efect juridic demiterea Guvernului.

46 În doctrina de specialitate s-a susținut cu argumente pertinente că răspunderea politică a Guvernului și a membrilor acestuia ar trebui să fie înțeleasă ca o formă de răspundere juridică aparținând dreptului constituțional și dreptului administrativ[1)].

47 Caracterul solidar al răspunderii politice a Guvernului se întemeiază pe acceptarea în bloc a listei membrilor acestuia de către Parlament. Acesta este motivul pentru care Guvernul trebuie demis dacă forul legislativ i-a retras încrederea prin aprobarea unei moțiuni de cenzură. De altfel, este o trăsătură a modelului clasic al sistemelor parlamentare, ca întregul Guvern să beneficieze și să depindă de încrederea Parlamentului, iar acesta să aibă dreptul de a demite Guvernul în ansamblul său. Responsabilitatea politică solidară a miniștrilor este o trăsătură esențială a regimului parlamentar[2)].

48 Răspunderea solidară a echipei ministeriale nu exclude răspunderea individuală a oricăruia dintre membrii Guvernului, pentru neajunsuri grave constatate în departamentul pe care îl conduce. În ceea ce privește constatarea neajunsurilor respective, aceasta poate fi făcută de primul-ministru, de Parlament ori separat de către Camerele legislative, ca urmare a unei anchete parlamentare sau a dezbaterii unei moțiuni, de organizații ale societății civile, și în cadrul acesteia, în primul rând de mijloacele media.

49 În acest ultim caz ipotetic, constatarea neajunsurilor de către organisme neguvernamentale echivalează, de fapt, cu o sesizare a autorităților competente să întreprindă verificările care se impun. Considerăm că nici Președintele României nu are o abilitare constituțională să evalueze activitatea unui departament ministerial sau a unui ministru și, în consecință, să constate eventuale neajunsuri. Dacă, totuși, șeful statului primește sau deține informații privind eventuale neajunsuri în activitatea unui membru al Cabinetului, nu ar avea decât dreptul de a-l sesiza pe primul-ministru. Firește, dacă neajunsurile respective întrunesc conținutul material al unor infracțiuni, Președintele României are calea solicitării urmăririi penale a ministrului în cauză, în conformitate cu prevederile art. 109 alin. (2) din Constituție.

50 În situația în care organizații ale societății civile semnalează cazuri în care s-ar impune sancționarea, inclusiv demiterea unui membru al Guvernului, Parlamentul ar putea declanșa procedura de înființare a unei comisii de anchetă care să verifice situația respectivă și, eventual, să ceară primului-ministru demiterea ministrului în cauză.

51 O consecință firească a răspunderii solidare a membrilor Guvernului constă și în obligația politică a acestora de a susține, *in corpore*, programul și obiectivele asumate de

---

[1)] A se vedea *A. Iorgovan,* Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 422

[2)] *T. Drăganu,* Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 170.

Guvern, în caz contrar, fiecare dintre ei având la dispoziție posibilitatea de a demisiona din funcție, după cum primul-ministru are dreptul constituțional, de a propune Președintelui României revocarea ministrului în cauză[1].

Apreciem că Parlamentul, inclusiv Camerele legislative și Guvernul pot constata 52
ineficiența gravă a unui ministru sau un alt motiv pentru care acesta ar trebui să fie demis, în urma unei dezbateri parlamentare și, respectiv, a unei analize făcută într-o ședință a Guvernului. Actul constatării – care cuprinde, de altfel, și motivarea deciziei de demitere, urmează să fie făcut public în „Monitorul Oficial al României".

Din economia art. 109 din Constituție rezultă că Parlamentul este unica autoritate 53
publică în fața căreia Guvernul în întregul său, și fiecare membru al acestuia răspund din punct de vedere politic.

Aceasta este de altfel și concluzia Curții Constituționale, care a decis că singura 54
autoritate publică în fața căreia Guvernul răspunde politic nu poate fi decât Parlamentul, iar sancțiunea corespunzătoare acestei răspunderi politice este demiterea Guvernului, ca urmare a retragerii încrederii acordate prin votul de învestitură al Parlamentului, așa cum prevede art. 113 alin. (1), numai prin adoptarea unei moțiuni de cenzură[2].

În condițiile în care întreaga listă cuprinzând viitorii membri ai Guvernului este acceptată 55
de Parlament împreună cu programul de guvernare, este firesc ca orice ministru să răspundă solidar alături de ceilalți membri ai Guvernului. Faptul că, de pildă, motivul pierderii încrederii Parlamentului se datorează culpei unui ministru sau a mai multor miniștri nu contează pentru angajarea răspunderii politice colective. Textul Constituției este clar în acest sens. Teza finală a alin. (1) al art. 109 prevede că fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia. Acesta este și motivul pentru care Constituția nu a reținut posibilitatea aprobării unei moțiuni de cenzură prin care să se retragă încrederea doar unui singur membru al Guvernului.

În principiu, o moțiune de cenzură poate fi inițiată și introdusă în procedura de dezba- 56
tere și votare oricând. Cu greu, însă, s-ar admite ideea admisibilității politice a inițierii unei astfel de moțiuni într-o perioadă de criză gravă, de natură să amenințe nu stabilitatea politică a țării, ci, îndeosebi, existența statului, situație în care este obligatoriu ca toate autoritățile publice cu atribuții de suveranitate națională să rămână în deplinătatea funcțiilor și a atribuțiilor lor constituționale. În asemenea situații, cum sunt cele prevăzute în art. 92 alin. (3) și art. 93 alin. (2) din Constituție, puterea executivă exercitată la nivelul Președintelui republicii și al Guvernului trebuie să fie stabilă, chiar dacă încrederea Parlamentului în cele două instituții ar fi foarte scăzută.

§3. Deosebirea între moțiunea simplă și moțiunea de cenzură

Potrivit textului revizuit al Constituției, Parlamentul adoptă două categorii de moțiuni: 57
moțiunea simplă și moțiunea de cenzură. Ambele categorii de acte finalizează două modalități distincte de control parlamentar. Constituția nu definește noțiunea de moțiune. Regulamentele parlamentare prevăd, însă, că prin moțiunea simplă se exprimă poziția

[1] A se vedea, în acest sens, și *M. Preda*, Drept administrativ. Partea specială, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 87.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 664 din 14 decembrie 2005 (M.Of. nr. 1149 din 19 decembrie 2005).

inițiatorilor acesteia într-o anumită problemă de politică internă sau externă. Regulamentul Camerei Deputaților prevede în art. 192 că în cazul în care o moțiune simplă este aprobată, hotărârea Camerei se va trimite Guvernului, care va ține cont de poziția exprimată în cuprinsul acesteia. Regulamentul Senatului conține o reglementare mai fermă. Astfel, art. 158 alin. (2) din regulament prevede că moțiunile simple adoptate de Senat sunt obligatorii pentru Guvern și membrii săi, precum și pentru celelalte persoane vizate. Deși Curtea Constituțională a confirmat constituționalitatea textului respectiv, totuși, în practica parlamentară o astfel de moțiune nu a avut niciun efect juridic. Moțiunile simple sunt acte politice și nu produc efecte de altă natură. În schimb, o moțiune de cenzură aprobată de cele două Camere legislative în ședință comună au ca efect juridic demiterea Guvernului.

§4. Procedura constituțională și regulamentară a inițierii, dezbaterii și votării moțiunii de cenzură

58 Procedura legală pentru inițierea, dezbaterea și votarea unei moțiuni de cenzură, precum și efectele aprobării acesteia sunt prevăzute expres în textul Constituției și în Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului. Cerința fundamentală ca normele procedurale, fie de natură constituțională, fie regulamentară, să fie prevăzute expres într-un cadru normativ, constă în asigurarea stabilității Guvernului și în limitarea puterii Parlamentului de a obstrucționa activitatea executivă, de a supune Guvernul unei politici parlamentare șicanatorii în favoarea imaginii unui anumit partid politic și în detrimentul unei bune administrații publice. Teoretic, așa cum am arătat deja, Guvernul se află la discreția partidului politic sau a coaliției care formează majoritatea parlamentară. Dacă aceasta stimulează și sprijină vocația opoziției de a iniția moțiuni de cenzură succesive, în final va genera erodarea echipei guvernamentale.

59 Procedura inițierii, dezbaterii și votării unei moțiuni de cenzură presupune o colaborare instituțională între opoziție și majoritate. Dacă opoziția are rolul principal în inițierea moțiunii de cenzură, majoritatea parlamentară intervine în final, având rolul decisiv în respingerea moțiunii sau, dimpotrivă, în aprobarea ei.

60 Practic, majoritatea parlamentară are rolul de a echilibra raporturile instituționale între opoziție și Guvern, întrucât de atitudinea ei față de dezbaterea moțiunii de cenzură, depinde existența Guvernului pe care inițial l-a susținut. Majoritatea se poate preta la un joc politic periculos, cu implicații directe și complexe asupra vieții politice. Negocierile politice pe care majoritatea parlamentară le are în acest „joc parlamentar" cu Guvernul și cu opoziția, arată, dincolo de procedurile instituționale regulamentare, că ceea ce contează în final în jocul politic și în echilibrul de forțe, este interesul politic. Rămâne, însă, de văzut dacă acesta coincide sau nu cu interesul național.

61 Potrivit simetriei actelor juridice, adoptarea moțiunii de cenzură este procedura prin care se retrage votul de încredere acordat de Parlament, ca o condiție instituțională, pentru numirea Guvernului de către Președintele Republicii. În această procedură sunt identic implicate ambele Camere ale Parlamentului.

62 Constituția prevede în art. 113 alin. (2) că moțiunea de cenzură poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor. Dispoziția constituțională enunțată a fost reluată în art. 92 alin. (1) din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului. Condiția întrunirii acordului unei pătrimi din numărul

total al deputaților și senatorilor pentru inițierea moțiunii de cenzură ține de asigurarea unui minimum de seriozitate și reprezentativitate a acestei inițiative. Pe această cale se respinge din start ideea inițierii facile și oricând, a unei moțiuni de cenzură de către membrii unui grup parlamentar puțin numeros și, deci, fără o pondere politică semnificativă în Camerele legislative. În literatura de specialitate s-a precizat că cerința susținerii moțiunii de cenzură de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor este o condiție de admisibilitate a acesteia, al cărui sens constă în cerința ca însăși inițierea moțiunii să fie expresia unei opinii reprezentative în Parlament[1]).

Tot o măsură de condiționare procedurală a moțiunii de cenzură este ca aceasta să fie, în mod obligatoriu, inițiată de parlamentari aparținând atât Camerei Deputaților, cât și Senatului. Această condiție se explică prin faptul că cele două Camere au o putere egală de control parlamentar asupra Guvernului. 63

Textul moțiunii însoțit de lista inițiatorilor este transmis Birourilor permanente ale Senatului și Camerei Deputaților. O condiție prealabilă prezentării moțiunii în ședința comună a celor două Birouri permanente este verificarea de către acestea a listei inițiatorilor, pentru a se constata veridicitatea semnăturilor, apartenența politică a semnatarilor și, îndeosebi, întrunirea numărului de parlamentari semnatari prevăzuți în Constituție și în Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului pentru ca introducerea moțiunii să fie valabilă. 64

Cerința întrunirii numărului legal de semnături de susținere a depunerii moțiunii de cenzură, prevăzut de Constituție este o condiție de fond a promovării sale. Nerespectarea acestei condiții de către inițiatorii moțiunii de cenzură duce la invalidarea acestui demers parlamentar. 65

Dacă numărul deputaților și senatorilor semnatari este insuficient pentru depunerea moțiunii de cenzură, Birourile permanente vor constata această iregularitate procedurală hotărând, de la sine, inadmisibilitatea acesteia și întreruperea procedurii ca atare. Dacă lista semnatarilor nu cuprinde cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor, textul moțiunii urmează să fie înapoiat, nefiind permisă completarea listei, ci eventual, promovarea unei noi moțiuni, fără aplicarea restricției prevăzută în art. 113 alin. (4) din Constituție. 66

În ședința comună a celor două Birouri permanente se stabilește prin negocierea liderilor grupurilor parlamentare timpul alocat fiecărui grup, în funcție de ponderea numerică a acestuia, pentru dezbaterea moțiunii. Totodată, se rezervă timp pentru prezentarea intervențiilor din partea Guvernului. 67

Pe data depunerii moțiunii de cenzură, aceasta se comunică Guvernului de către președintele Camerei Deputaților. În felul acesta, Guvernul își poate pregăti „apărarea" împotriva atacului venit din partea inițiatorilor moțiunii. 68

Art. 92 alin. (1) din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului prevede că moțiunea de cenzură se prezintă în ședința comună a celor două Camere, în cel mult 5 zile de la data depunerii acesteia. Este vorba de o simplă prezentare a textului moțiunii de cenzură, fără a fi organizată o dezbatere a acesteia. Prezentarea moțiunii este necesară pentru ca aceasta să fie adusă la cunoștința tuturor deputaților și 69

[1]) *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005, p. 272.

senatorilor, precum și a grupurilor parlamentare. Prezentarea moțiunii nu are decât această relevanță procedurală. Moțiunea se dezbate în plenul Camerelor reunite în ședință comună după 3 zile de la data când aceasta a fost prezentată. Guvernul va fi încunoștințat cu privire la data dezbaterii cu 24 de ore înainte ca aceasta să aibă loc.

70 În ședința comună în care urmează să aibă loc dezbaterea, inițiatorii moțiunii desemnează un parlamentar care va prezenta textul acesteia, după care i se dă cuvântul primului-ministru pentru a prezenta poziția Guvernului față de conținutul moțiunii. După această fază introductivă, urmează dezbaterea propriu-zisă la care participă reprezentanți ai tuturor grupurilor parlamentare în limita timpului alocat de birourile permanente.

71 După epuizarea timpului alocat dezbaterii, moțiunea este supusă votului. Votul este secret și se exprimă prin bile. Rezultatul votării este consemnat într-un proces-verbal și se anunță în ședința publică. Hotărârea Parlamentului prin care se retrage votul de încredere se semnează de președinții Camerei Deputaților și Senatului și se publică fără întârziere în „Monitorul Oficial al României". Totodată, hotărârea se transmite Președintelui României, pentru declanșarea procedurii de învestire a unui nou Guvern, potrivit art. 103 din Constituție.

72 Dacă moțiunea a fost respinsă, deputații și senatorii care au semnat-o nu mai pot iniția, în aceeași sesiune, o nouă moțiune de cenzură, cu excepția cazului în care Guvernul își angajează răspunderea potrivit art. 114 din Constituție.

73 Termenele procedurale prevăzute în Constituție și în Regulamentul activităților comune ale Camerelor legislative cu privire la prezentarea și dezbaterea moțiunii de cenzură se calculează pe zile libere, potrivit dispozițiilor incidente din Codul de procedură civilă.

§5. Efectele aprobării moțiunii de cenzură

74 Aprobarea moțiunii de cenzură atrage în mod obligatoriu demiterea Guvernului, întrucât acesta nu se mai bucură de susținerea majorității deputaților și senatorilor. Într-o asemenea ipoteză, Președintele României declanșează fără întârziere procedura constituțională de învestire a unui nou Guvern. Guvernul demisionar își va continua activitatea până la depunerea jurământului de către noul Guvern care urmează să fie învestit potrivit procedurii constituționale.

75 Dacă moțiunea de cenzură a fost respinsă, deputații și senatorii care au semnat-o nu mai pot iniția în aceeași sesiune o nouă moțiune de cenzură, cu excepția cazului în care Guvernul și-ar angaja răspunderea în fața Parlamentului, potrivit art. 114 din Constituție, iar mandatul Guvernului va continua, deoarece acesta se bucură încă de sprijinul Parlamentului. Se poate spune, chiar, că Guvernul și-a întărit încrederea de care se bucură din partea forului legislativ.

Art. 114. Angajarea răspunderii Guvernului

(1) Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege.

(2) Guvernul este demis dacă o moțiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege, a fost votată în condițiile art. 113.

(3) Dacă Guvernul nu a fost demis potrivit alineatului (2), proiectul de lege prezentat, modificat sau completat, după caz, cu amendamente acceptate de Guvern, se consideră adoptat, iar aplicarea programului sau a declarației de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

(4) În cazul în care Președintele României cere reexaminarea legii adoptate potrivit alin. (3), dezbaterea acesteia se va face în ședința comună a celor două Camere.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Comentariul art. 114 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1069-1081; *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C. H. Beck, București, 2016, p. 263-272; *R. Carp*, Responsabilitatea ministerială, Ed. All Beck, București, 2003, p. 84 și urm.; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 251-253; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 214-220; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 173-177; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 655-659; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 769 și urm.; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 245-274; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 427-429.

Studii de specialitate: *D. Apostol Tofan*, Critici și soluții cu privire la reglementarea Guvernului în perspectiva revizuirii Legii fundamentale, în Revista de Drept Public nr. 1/2013; *D. Apostol Tofan*, Un punct de vedere în legătură cu noua reglementare privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, în Revista de Drept Public nr. 2/2001; *O. Giredariu*, Unele aspecte teoretice și practice legate de tehnici și proceduri legislative în relația Parlament-Guvern. Încercare de analiză comparativă, în Revista de Drept Public nr. 3/2013; *E.S. Tănăsescu*, Practica jurisdicțională a Curții Constituționale, în Revista de Drept Public nr. 2/2002.

Corelații legislative: Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001).

Comentariu

Sumar

§1. Caracterul răspunderii Guvernului 1185
§2. Deosebiri între solicitarea votului de încredere al Parlamentului și angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege 1189
§3. Conceptul de program și de declarație de politică generală în accepțiunea art. 114 din Constituție 1192
§4. Reguli procedurale privind angajarea răspunderii Guvernului 1195
§5. Efectele angajării răspunderii Guvernului 1197
§6. Practica jurisdicțională a Curții Constituționale privind aplicarea art. 114 din Constituție 1198

§1. Caracterul răspunderii Guvernului

Înainte de orice alt comentariu al textului înscris în art. 114 din Constituție, se impune 1
stabilirea caracterului răspunderii pe care Guvernul și-o asumă în fața Parlamentului. Este evident că este vorba de același tip de răspundere pe care Guvernul o are față de Parlament, potrivit art. 109 alin. (1) din Constituție, în realizarea rolului prevăzut în art. 102 alin. (1)

din Constituție și a celorlalte prerogative constituționale și legale ale acestuia. Răspunderea pe care și-o asumă Guvernul față de Parlament potrivit art. 114 din Constituție are caracter politic și privește Guvernul ca întreg. Nu este vorba de răspunderea unuia sau a altuia dintre membrii Guvernului, responsabili de ministerul sau departamentul în a cărui sferă de competență se încadrează documentul pentru care se angajează răspunderea Guvernului. Nu se poate susține nici răspunderea politică exclusivă a primului-ministru, întrucât răspunderea membrilor Guvernului este solidară, potrivit art. 109 alin. (1) teza finală din Constituție.

2 Ideea angajării răspunderii Guvernului pentru un anumit document în fața Parlamentului a fost schițată în Tezele proiectului de Constituție, care au prevăzut în Titlul III, Cap. III, pct. 9 că „Primul-ministru poate solicita Camerei Deputaților adoptarea unei moțiuni de încredere cu privire la politica Guvernului, prin care angajează răspunderea acestuia asupra unui program și a unei declarații de politică generală sau asupra unui proiect de lege. În acest caz, programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege se consideră adoptate dacă în termen de două zile ce urmează angajării răspunderii Guvernului, deputații nu vor depune moțiune de cenzură potrivit punctului 8"[1].

3 Inspirat din Constituția Franței din 1958, textul respectiv a fost adoptat cu modificările impuse de principiul identității de legitimitate populară a celor două Camere legislative și transpus în sistemul constituțional românesc pentru a-i oferi Guvernului instrumentul de a-și angaja răspunderea politică specială după ce a căpătat deja votul de încredere din partea Parlamentului.

4 Acest nou tip de raport constituțional între Parlament și Guvern este o dovadă în plus a întăririi componentei parlamentare a sistemului semiprezidențial românesc, spre deosebire de cel francez, în care Președintele Republicii îl numește pe primul-ministru și la propunerea acestuia pe ceilalți membri ai Guvernului. Caracterul politic al răspunderii decurge din statutul Parlamentului ca organ suprem reprezentativ al poporului, care exprimă voința politică a acestuia. Neacceptarea de către Parlament a programului sau a declarației de politică generală, ori a proiectului de lege pentru care Guvernul își angajează răspunderea, exprimă o voință politică și trebuie să aibă o consecință imediată pe seama Guvernului, care nu poate fi alta decât retragerea încrederii acestuia printr-o moțiune de cenzură[2].

5 Scopul oricărui Guvern este asigurarea stabilității guvernamentale pe întreaga durată a mandatului său. Printre mijloacele parlamentare utilizate în acest scop este și păstrarea majorității de care s-a bucurat la învestire. Această majoritate depinde de mai mulți factori, începând cu respectarea în grupurile parlamentare a unei stricte discipline de partid, și finalizându-se cu comunitatea de interese ale majorității parlamentare cu cele ale Guvernului. În sistemele parlamentare moderne, îndeosebi în regimurile semiprezidențiale, Guvernul are la dispoziție instrumente și proceduri constituționale de raționalizare a puterii Parlamentului și asigurarea pe această bază a unei stabilități guvernamentale.

6 Răspunderea politică reglementată de art. 114 din Constituție este o formă a răspunderii ministeriale, distingându-se în mod evident de răspunderea penală a membrilor Guvernului, ca și de răspunderea materială a acestora.

---

[1] A se vedea Geneza Constituției României 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 451.

[2] A se vedea și *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, București, 2002, p. 414-416.

Angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului pentru un anumit text, fie politic sau legislativ, este și o formă de raționalizare a Parlamentului, pe care Guvernul îl provoacă și îl forțează să accepte fără dezbatere și vot anumite acțiuni guvernamentale, inclusiv un proiect de lege. Raționalizarea Parlamentului constă în faptul că acesta nu mai este în măsură să-și exprime direct, prin vot voința politică asupra unei decizii guvernamentale care însă devine obligatorie pentru Guvern. 7

Pentru a se evita raționalizarea excesivă a Parlamentului prin posibilitatea ca Guvernul să-și angajeze abuziv și oricând răspunderea asupra unui proiect de lege, bazându-se pe o majoritate parlamentară fidelă, propunem ca într-o viitoare modificare a art. 114 din Constituție să se limiteze domeniile în care Guvernul ar putea să-și angajeze răspunderea pentru un text legislativ. Este exclusă din principiu orice angajare a răspunderii pentru un proiect de lege privind ratificarea unui tratat sau a unui alt acord internațional și, cu atât mai mult, a răspunderii pentru un proiect de lege la care se referă art. 148 și art. 149 din Constituție. Ar trebui excluse din această procedură și proiectele de lege privind regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor, proiectele de lege pentru aprobarea ordonanțelor de urgență, marile coduri, precum și proiectele de lege în domenii extrem de importante pentru funcționarea statului de drept cum ar fi, de pildă, reforma și independența justiției sau procedura electorală, inclusiv procedura referendumului național. 8

În principiu, orice adoptare tacită a unui document, fără dezbateri parlamentare și fără exprimarea unui vot de către membrii Parlamentului aduce atingere suveranității forului reprezentativ suprem. 9

Angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului în condițiile art. 114 din Constituție este totuși o procedură esențialmente democratică, deoarece, dincolo de posibila raționalizare a Parlamentului, se urmărește verificarea sprijinului de care se mai bucură Guvernul din partea forului legislativ. În plus, Parlamentul are, prin această procedură, posibilitatea să demită Guvernul prin adoptarea unei moțiuni de cenzură. 10

Dispoziția art. 114 alin. (3) din Constituție care stipulează obligația Guvernului de a pune în aplicare programul sau, după caz, declarația de politică generală ori proiectul de lege (considerat adoptat de către Parlament) este izvorul formal care legitimează un drept special al Parlamentului de a controla modul în care va acționa Guvernul după încheierea procedurii de angajare a răspunderii sale potrivit art. 114 din Constituție. Dacă art. 109 alin. (1) din Constituție fixează o răspundere politică generală, art. 114 alin. (3) instituie o răspundere specială pentru un anumit document și pentru măsurile guvernamentale luate pentru aplicarea acestuia. 11

Acest tip de răspundere derivă din componenta parlamentară a regimului semiprezidențial consacrat în Constituție. Guvernul nu poate avea față de Parlament decât o răspundere politică – reflecție a legitimității pe care acesta o capătă de la forul legislativ prin acordarea votului de încredere. Din momentul în care Guvernul este numit de Președintele României în baza votului de încredere, poartă o răspundere politică solidară pentru modul în care acționează pentru realizarea politicii interne și externe a țării și conducerea generală a administrației publice. În sfera de cuprindere a răspunderii sunt cuprinse generic acte din domeniul de competență a Guvernului în ansamblul său și al fiecărui minister și departament în parte. 12

13 Desigur, în cazul angajării răspunderii potrivit art. 114 din Constituție, aceasta privește trei categorii de documente: un program, o declarație de politică generală sau un proiect de lege. Se observă că Legiuitorul Constituant a fost destul de generos față de Guvern, lăsându-i la dispoziție un set larg de documente pentru care ar putea să-și angajeze răspunderea. În condițiile în care Constituția nu precizează caracterul sau obiectivele programului sau ale declarației de politică generală, revine Guvernului dreptul de a aprecia asupra conținutului sau a naturii acestora. Într-o asemenea ipoteză, Parlamentul ar avea competența să evalueze nu numai legalitatea angajării răspunderii pentru un program politic sau o declarație de politică generală, dar și oportunitatea acesteia. Un lucru este, însă, clar: atât programul, cât și declarația de politică generală, trebuie să facă parte din sfera de competență a Guvernului. Dacă Guvernul și-ar angaja răspunderea pentru un program sau o declarație de politică generală într-un domeniu specific competenței constituționale a Parlamentului sau a Președintelui României, ar încălca grav principiul separației puterilor în stat, subrogându-se, printr-o procedură constituțională, în atribuțiile forului legislativ, sau, după caz, ale Președintelui Republicii.

14 Se impune, totodată, și precizarea că răspunderea asumată de Guvern, potrivit art. 114 din Constituție, deși are un caracter politic, procedural ea se încadrează în tiparele fixe stabilite în Constituție. Într-adevăr, Constituția instituie un cadru fix pentru angajarea răspunderii Guvernului. Prin urmare, răspunderea politică este circumscrisă unor mecanisme procedurale – fapt ce demonstrează intenția Legiuitorului Constituant de a încadra în anumite limite dreptul Guvernului de a-și angaja răspunderea în fața Parlamentului. Pe de altă parte, Parlamentul are la dispoziție o procedură formală de a evalua acțiunea Guvernului și, la nevoie, de a-l sancționa. Această procedură este, la rândul ei, prevăzută expres în Constituție și în Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

15 Iată, prin urmare, că atât Guvernul, cât și Parlamentul sunt constrânse să se limiteze doar la acele proceduri, incidente articolului 114 din Constituție, care sunt expres și limitativ prevăzute în Constituție.

16 Atunci când Constituția se referă la răspunderea politică a Guvernului [art. 109 alin. (1)], sau la angajarea răspunderii acestuia asupra unui program, a unei declarații de politică generală, sau a unui proiect de lege (art. 114), are în vedere o răspundere de tip constituțional, prin proceduri constituționale și cu sancțiuni prevăzute de Constituție. Desigur, Guvernul răspunde indirect în fața poporului care va sancționa printr-un vot negativ partidele parlamentare care l-au susținut. Este, însă, de esența răspunderii constituționale a Guvernului ca aceasta să se exercite exclusiv prin proceduri și instrumente prevăzute în Constituție.

17 Este necesar să facem, totodată, distincția între răspunderea politică a Guvernului asumată de acesta potrivit art. 114 din Constituție, de forme ale răspunderii juridice ce pot să revină oricărui membru al Guvernului, în cazul în care în această calitate săvârșește fapte sancționate penal, ori produce daune materiale altor subiecte de drept.

18 Procedura constituțională a angajării răspunderii Guvernului are două componente: una de ordin guvernamental, prin care Guvernul sesizează Parlamentul în legătură cu angajarea răspunderii sale pentru un program sau pentru o declarație de politică generală, ori pentru un proiect de lege și o alta, de ordin parlamentar. Aceasta din urmă are, la rândul ei, două modalități distincte de realizare. În prima modalitate, documentul asupra căruia

Guvernul și-a angajat răspunderea este prezentat în ședința comună a celor două birouri permanente și difuzat tuturor membrilor Camerelor legislative. În a doua modalitate, deputații și senatorii pot iniția moțiunea de cenzură, care se dezbate și votează potrivit art. 92-94 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

19 În cazul în care Guvernul își angajează răspunderea pentru un proiect de lege procedura respectivă poate implica și o intervenție directă a Parlamentului, în sensul că deputații și senatorii au dreptul să propună amendamente la proiectul de lege respectiv, asupra cărora Guvernul are o putere discreționară, putând să le accepte ca atare sau să le refuze. Raporturile între Parlament și Guvern rămân, însă, neschimbate, indiferent dacă Guvernul acceptă sau respinge amendamentele respective. Chiar dacă Guvernul acceptă amendamentele depuse de deputați și/sau senatori, condițiile depunerii unei moțiuni de cenzură sunt pe deplin întrunite.

20 Rezultă, așadar că răspunderea politică reglementată de art. 114 din Constituție poate să aibă consecințe juridice, constând în demiterea Guvernului, atunci când Parlamentul votează o moțiune de cenzură depusă împotriva acestuia.

21 Angajarea răspunderii Guvernului, îndeosebi pentru un program sau o declarație de politică generală are, în afara consecințelor juridice, o importanță politică specială în cazul unei coabitări. Finalizarea procedurii angajării răspunderii cu aplicarea obligatorie a programului sau, după caz, a declarației de politică generală consolidează legăturile și comuniunea de interese între majoritatea parlamentară și Guvern și întărește considerabil poziția primului-ministru și a Guvernului în raporturile instituționale cu Președintele României. Bazat pe o susținere parlamentară solidă și sigură, Guvernul poate să-și ducă la îndeplinire programul de guvernare cu mai mult succes și să se impună prin mijloace constituționale în fața unui președinte de republică provenit din formațiunea politică aflată în opoziție.

§2. Deosebiri între solicitarea votului de încredere din partea Parlamentului și angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege

22 Este o regulă de bază a regimului politic parlamentar ca Guvernul să se constituie pe baza încrederii acordate de națiune sau în numele ei. În fond, orice Guvern dispune de resurse cu o natură diversă puse la dispoziția sa de națiune, pe care le gestionează așa cum crede de cuviință, fiind însă răspunzător în fața entității care i-a acordat votul de încredere, pentru modul în care a acționat în realizarea mandatului său.

23 Dacă în momentul solicitării votului de încredere, Guvernul prezintă în fața Parlamentului un program de guvernare general, cu obiective realizabile pe durata mandatului de patru ani și o listă a viitorilor membrii ai Cabinetului, în cazul angajării răspunderii sale potrivit art. 114 din Constituție, Guvernul are deja o susținere parlamentară. Pe de altă parte, membri Parlamentului au avut prilejul de a evalua eficiența Guvernului, și chiar de a-l supune, în întregul său, sau pe miniștrii diferitelor instrumente și proceduri de control parlamentar.

24 În cazul angajării răspunderii conform art. 114 din Constituție, Guvernul își testează încrederea de care se mai bucură din partea deputaților și senatorilor, determinându-i să-i evalueze din nou capacitatea de a-și realiza programul de guvernare. Dacă documentul

pentru care își angajează răspunderea va fi considerat adoptat de Parlament fie prin nedepunerea unei moțiuni de cenzură, fie prin respingerea acesteia, Guvernul va ieși mult întărit din confruntarea cu membrii celor două Camere legislative.

25 Din momentul învestirii sale prin votul de încredere acordat de Parlament și al numirii sale de Președintele României pe baza acestui vot, Guvernul își asumă o răspundere directă pentru modul în care asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice. În situația în care Guvernul este sprijinit de majoritatea membrilor Parlamentului, va avea posibilitatea – conlucrând cu forul legislativ – să-și înfăptuiască cu succes și fără asperități deosebite, programul de guvernare. Pe parcurs însă, este posibil ca prin măsuri guvernamentale neagreate de aleșii poporului, Guvernul să-și erodeze legitimitatea obținută prin votul de învestitură. Este chiar posibil ca proiecte de legi inițiate de Guvern să fie respinse sau astfel amendate de Parlament încât să-și piardă paternitatea guvernamentală în favoarea unei paternități parlamentare. De asemenea, este posibil ca Guvernul, membrii acestuia să fie șicanați, obstrucționați prin întrebări, interpelări, anchete, moțiuni de cenzură ș.a. Cu alte cuvinte, pe parcursul mandatului său, Parlamentul poate intra în conflict politic cu Guvernul care își vede astfel periclitată înfăptuirea programului său de guvernare.

26 Conflictele care pot să apară pe parcurs între Parlament și Guvern se referă în general la probleme concrete, la diferite aspecte din activitatea unui minister. Ele se derulează prin mijloace puse la dispoziție de Constituție: întrebări și interpelări, inițierea, dezbaterea și supunerea la vot a unei moțiuni în legătură cu problema ce a făcut obiectul interpelării, dreptul la informare, procedura de dezbatere și adoptare a unei moțiuni de cenzură. În toate aceste situații, Parlamentul este cel ce are inițiativa controlului asupra activității Guvernului.

27 Constituția prevede, însă, și posibilitatea ca Guvernul să-și angajeze răspunderea din proprie inițiativă în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege. Prin acest demers, Guvernul urmărește să verifice în mod concret pe ce sprijin poate conta în Parlament și, eventual, să convingă Camera Deputaților și Senatul că programul său de guvernare este încă viabil și că echipa guvernamentală încă are capacitatea de a-l înfăptui.

28 În cadrul acestei proceduri, Guvernul este demis dacă o moțiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege este votată de majoritatea deputaților și senatorilor.

29 Guvernul se bucură de o libertate deplină în ceea ce privește alegerea momentului angajării răspunderii sale și în ceea ce privește conținutul programului, al declarației sau al naturii ori domeniului reglementat de proiectul de lege. Pus în fața demersului Guvernului, Parlamentul trebuie să opteze, fie pentru aprobarea programului, declarației sau proiectului de lege, fie pentru inițierea unei moțiuni de cenzură. În cazul în care moțiunea de cenzură nu este adoptată, programul și declarația de politică generală sunt integrate în strategia de guvernare, iar proiectul de lege se consideră adoptat urmând a fi promulgat ca lege.

30 În ceea ce privește demersul Guvernului, se subînțelege că inițiativa angajării răspunderii acestuia revine întregii echipe guvernamentale. Constituția este foarte clară sub acest aspect.

31 Scopul urmărit prin angajarea răspunderii este limpede: în cazul în care Parlamentul este de acord cu programul prezentat de Guvern sau cu declarația de politică generală

ori nu se întrunește majoritatea de voturi necesară aprobării moțiunii de cenzură, poziția Guvernului se consolidează, sporește legitimitatea acestuia. Neacordarea încrederii depinde de depunerea moțiunii de cenzură și de votarea ei. Dacă nu se depune moțiunea de cenzură sau dacă aceasta este respinsă, se consideră că programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege, întrunesc „aprobarea" forului legislativ.

În tăcerea Legiuitorului constituant, se poate pune o problemă practică, și anume dacă 32
programul sau declarația de politică generală se supun dezbaterii și aprobării potrivit procedurii prevăzute de Constituție pentru învestirea Guvernului [art. 102 alin. (3)] ori aprobarea acestora rezultă implicit din nepromovarea moțiunii de cenzură sau din respingerea ei. Credem că soluția la o asemenea ipoteză este dată chiar de art. 114 alin. (2) și (3) din Constituție. În aceste două texte, legiuitorul se referă la efectele juridice ale depunerii și votării unei moțiuni de cenzură și, respectiv, la efectele politice ale nedepunerii moțiunii sau ale respingerii ei. Astfel, art. 114 alin. (2) precizează că, dacă Guvernul nu a fost demis, proiectul de lege se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

Așadar, aprobarea este implicită sau tacită. Caracterul implicit sau tacit al aprobării 33
programului, declarației de politică generală sau a proiectului de lege, nu împiedică, după părerea noastră, dezbaterea acestora dacă este o voință în acest scop. Dezbaterea, însă, nu este urmată de vot ca în cazul acordării votului de încredere. Fără doar și poate, programul sau, după caz, declarația de politică generală vor face obiect de dezbatere parlamentară, dacă se va introduce moțiunea de cenzură, și în legătură cu aceasta.

Programul și declarația de politică generală adoptate, vor completa programul 34
Guvernului acceptat de Parlament prin acordarea votului de învestitură, devenind parte integrantă a acestuia.

În cazul punerii în minoritate a Guvernului, prin votarea moțiunii de cenzură, acesta 35
este demis, urmând ca Președintele României să reia procedura prevăzută la art. 103 alin. (1) din Constituție, iar candidatul desemnat pentru funcția de prim-ministru să solicite Parlamentului votul de încredere asupra unui nou program și a unei noi liste a Guvernului.

În ceea ce privește programul sau declarațiile de politică generală, acestea pot fi 36
controlate după „acordul" tacit al Parlamentului, prin toate formele de control parlamentar, inclusiv prin depunerea ulterioară a unei moțiuni de cenzură. De asemenea, și în privința proiectului de lege, adoptat în condițiile art. 114 alin. (3), deputații și senatorii au deschisă calea sesizării Curții Constituționale în condițiile prevăzute de art. 146 lit. a) din Constituție. Legea fundamentală prevede chiar în art. 114 alin. (4) că în cazul în care Președintele României cere reexaminarea legii, adoptate ca urmare a „reînnoirii" votului de încredere acordat Guvernului, dezbaterea acesteia se va face în ședința comună a celor două Camere.

Introdusă pe filiera procedurii legislative, ca urmare a constatării neconstituționalității 37
sale de către Curtea Constituțională, sau a refuzului Președintelui României de a o promulga, legea adoptată în condițiile art. 114 din Constituție urmează regimul general de reexaminare aplicat tuturor celorlalte legi supuse acestui regim. Ca atare, Parlamentul o poate aproba sau respinge. În ipoteza respingerii, poziția Guvernului devine șubredă, dar acesta nu este obligat să demisioneze.

§3. Conceptul de program și de declarație de politică generală în accepțiunea art. 114 din Constituție

38 Angajarea răspunderii este o atitudine conferită de Constituție Guvernului aflat în funcție și semnifică obligația constituțională a acestuia de a aplica întocmai, fără nicio abatere programul sau, după caz, declarația de politică generală considerate acceptate de Parlament în condițiile stabilite în art. 114 alin. (3) din Constituție. În Legea fundamentală se precizează doar că acestea devin, în condițiile menționate, obligatorii pentru Guvern. În tăcerea Legiuitorului Constituant, considerăm că Guvernul poate ulterior să-și modifice programul sau să-și nuanțeze declarația de politică generală pentru care s-a angajat în fața forului reprezentativ suprem, depinzând doar de amplitudinea modificărilor și completărilor pentru a recurge din nou la procedura prevăzută în art. 114 din Constituție.

39 În privința proiectului de lege considerat adoptat, Guvernul îl poate ulterior modifica sau completa. Programul asupra căruia își angajează răspunderea Guvernul nu are, practic, nicio legătură cu programul de guvernare acceptat inițial de Parlament.

40 Există o distincție de nuanță între programul de guvernare și programul la care face referire art. 114 din Constituție. Astfel, programul de guvernare se acceptă, ceea ce semnifică faptul că acesta nu este însușit de Parlament. În schimb, programul pentru care Guvernul își angajează răspunderea se consideră adoptat dacă împotriva Guvernului nu se inițiază o moțiune de cenzură ori aceasta este respinsă.

41 Guvernul are o deplină libertate de apreciere asupra conținutului și amplitudinii programului la care se referă art. 114 din Constituție. Oricum, este clar că prin dimensiunile sale, precum și prin obiectivele incluse de Guvern, programul la care face trimitere art. 114 din Constituție nu înlocuiește programul de guvernare, dar îl poate suplimenta și completa. Un Guvern nu poate avea pe durata mandatului său două programe de guvernare complementare sau alternative. Guvernul își poate angaja răspunderea pentru un program cu obiective precis delimitate ca sferă de cuprindere.

42 Semantica termenului *program* în accepțiunea constituțională și de drept administrativ semnifică cu precădere măsuri concrete de natura celor întreprinse în mod obișnuit de către orice Guvern. Esențial este ca domeniile la care se referă programul să se înscrie în sfera de competențe ce revin Guvernului, potrivit art. 102 alin. (1) din Constituție. La rândul său, termenul de declarație de politică generală semnifică în primul rând exprimarea unor intenții, direcții principale de acțiune sau de conduită guvernamentală într-un domeniu cât mai precis determinat.

43 Dacă programul conține obiective precise, eventual cu termene, angajamente determinate pentru realizarea cărora Guvernul își asumă o răspundere concretă, declarația de politică generală poate fi un anunț formal, solemn, cu destinație generală, potrivit căreia Guvernul va avea o anumită poziție față de un eveniment important intern sau internațional. Sintagma *„declarație de politică generală"* are o formulare destul de vagă, care ar permite Guvernului să-și angajeze răspunderea fie pentru ansamblul politicii sale guvernamentale, fie pentru anumite obiective de politică sectorială. Tocmai datorită redactării generale a acestei sintagme se poate produce o confuzie între program și declarație de politică generală. Dacă comparăm cele două texte și momentul expunerii lor într-un demers al primului-ministru luat în urma hotărârii Guvernului, cu programul de guvernare prezentat de candidatul pentru funcția de prim-ministru, vom putea spune că în sensul art. 114 din

Constituție atât programul, cât și declarația de politică generală privesc domenii sectoriale – chiar deosebit de importante, și nu ansamblul politicii Guvernului, ca atare.

Guvernul și-ar putea angaja răspunderea pentru un program determinat, cu obiective punctuale în domeniul educației, culturii, turismului, sau în domeniul energetic, al infrastructurii, ori în cel al exploatării și utilizării resurselor petroliere. Este de presupus că un astfel de program poate să aibă aplicabilitate limitată în timp, dar nimic nu împiedică ca realizarea sa să presupună o atenție a Guvernului, sau a anumitor ministere pentru o durată mai îndelungată. 44

Principial, nu este admisibil ca Guvernul să renunțe la un moment dat la programul de guvernare pentru care a primit votul de încredere și să-l înlocuiască cu un alt program, potrivit procedurii prevăzute în art. 114 din Constituție. 45

În logica textului constituțional, programul și declarația de politică generală au o valoare egală, de vreme ce în condițiile art. 114 alin. (3) din Constituție, ele devin obligatorii pentru Guvern. Din formularea constituțională rezultă, așadar, caracterul imperativ al programului și declarației de politică generală față de Guvern, acesta neavând nicio posibilitate de a se eschiva de la realizarea lor, astfel cum și-a angajat răspunderea. 46

Deși Constituția nu induce ideea urgenței care ar fi stat la baza deciziei Guvernului de a-și angaja răspunderea, este de presupus că o asemenea urgență este avută în vedere de Guvern, cel puțin în situația în care angajarea răspunderii se referă la un proiect de lege. Urgența reglementării la care recurge Guvernul potrivit art. 114 din Constituție rezultă din stabilirea termenului de 3 zile pe care deputații și senatorii îl au la dispoziție pentru a depune o moțiune de cenzură, precum și din termenele procedurale scurte prevăzute în Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului pentru dezbaterea și votarea moțiunii de cenzură depuse. Dacă se depune moțiunea de cenzură, este clar că dezbaterea urgentă a acesteia și luarea unei decizii parlamentare impun de la sine urgența finalizării întregii proceduri de angajare a răspunderii, deoarece nu este de dorit să se prelungească instabilitatea guvernamentală. De asemenea, urgența luării unei decizii parlamentare este pusă în evidență prin stabilirea unui termen scurt, de 2 zile în care proiectul de lege considerat adoptat și care se depune la secretarii generali ai celor două Camere, poate fi atacat la Curtea Constituțională potrivit art. 146 lit. a) din Constituție. Dacă Guvernul este interesat să „legifereze" rapid, are la dispoziție prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție referitoare la adoptarea ordonanțelor de urgență. Procedural, Guvernul ar putea recurge mult mai lesne la delegarea legislativă conferită de Constituție, realizându-și rapid cerința de legiferare, fără a mai fi supus riscului de a fi demis printr-o moțiune de cenzură. 47

Într-adevăr, Guvernul ar avea la dispoziția sa procedura adoptării unei ordonanțe de urgență, evitând în acest fel și riscul pierderii încrederii Parlamentului. Pe de altă parte, se poate susține *de lege ferenda* abrogarea art. 115 alin. (4) din Constituție, Guvernul putând să-și angajeze oricând răspunderea în fața Parlamentului pentru un proiect de lege a cărei dezbatere și adoptare nu suferă amânare. Iată cum art. 114 din Constituție poate limita excesul de ordonanțe de urgență adoptate de Guvern. În privința declarației de politică generală constatăm că textul constituțional este la fel de general, ca și în cazul programului. Rezultă că prin acest termen putem înțelege documentul prin care Guvernul dorește să-și prezinte poziția sau voința asupra unei probleme suficient de importante privind politica internă sau externă a statului, dar în domenii înscrise în sfera sa de atribuții. Din momentul 48

în care procedura angajării răspunderii pentru un program s-a încheiat fără a se finaliza cu adoptarea unei moțiuni de cenzură, îndeplinirea programului respectiv este obligatorie pentru Guvern. Această concluzie rezultă chiar din rațiunea angajării răspunderii, dar și din dispozițiile art. 114 alin. (3) din Constituție. La fel de imperativă este și aplicarea declarației de politică generală asumată de Guvern. Deși Constituția se referă la „aplicarea" declarației, vom înțelege că în urma declarației acceptate de Parlament, Guvernul are la dispoziție un set larg de acțiuni guvernamentale și acte pe care să le adopte în acest sens.

49 Programul și, după caz, declarația de politică generală devin obligatorii pentru Guvern, dar nu în baza unei hotărâri a Parlamentului, ci în temeiul Constituției, care prevede în art. 114 alin. (3) că aplicarea acestora „devine obligatorie pentru Guvern". Observăm că această obligație constituțională are formal o forță juridică superioară hotărârii Parlamentului de acordare a votului de încredere. Sigur că Guvernul odată învestit se angajează în fața Parlamentului să-și înfăptuiască în cele mai bune condiții programul de funcționare, sancționarea sa constituțională pentru eventualul eșec în această privință fiind adoptarea unei moțiuni de cenzură, sau, la sfârșitul mandatului său votul negativ al propriului electorat. Constituția nu stabilește, însă, nicio sancțiune ca atare, pentru neaplicarea de către Guvern a programului sau a declarației de politică generală devenite obligatorii în temeiul art. 114 alin. (3) din Constituție. Singura sancțiune care s-ar putea impune ar fi adoptarea unei moțiuni de cenzură.

50 Nu se poate face cu ușurință o delimitare clară între program și declarația de politică generală, cu atât mai mult, cu cât dispozițiile constituționale le conferă amândurora un caracter imperativ analog[1]. În funcție de conținutul și efectele documentului asupra căruia Guvernul își va angaja răspunderea, să poată fi catalogat ca o declarație de politică generală, sau ca un program, în sensul art. 114 din Constituție.

51 Au fost puține cazurile în care Guvernul și-a angajat răspunderea pentru un program sau pentru o declarație de politică generală[2]. În schimb, se poate constata o apetență a primilor-miniștrii și a guvernelor conduse de aceștia de angajare a răspunderii pentru un proiect de lege și, mai ales, pentru un proiect de lege cu un conținut complex și heteroclit și, chiar, pentru un cod. Având în vedere că angajarea răspunderii Guvernului pentru un proiect de lege afectează dreptul opoziției de a critica proiectul de lege, respectiv, se poate supune spre reflecție propunerea *de lege ferenda*, ca la o viitoare revizuire a Constituției să se renunțe la posibilitatea angajării răspunderii Guvernului pentru un proiect de lege. Oricum, această procedură este apropiată ca scop de adoptarea unei ordonanțe de urgență. Considerăm că ar fi rațional să se opteze ori pentru o procedură, ori pentru cealaltă.

---

[1] În Franța, Consiliul Constituțional a decis că art. 49 alin. (1) din Constituție – referitor la angajarea răspunderii de către primul-ministru în fața Adunării Naționale pentru un program sau o declarație de politică generală – conferă celor două documente o accepție analogă (a se vedea *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Armand Colin, Paris, 1999, p. 472).

[2] Guvernul Victor Ciorbea și-a angajat răspunderea asupra Programului de măsuri privind reforma globală a societății românești (9 iunie 1997) iar Guvernul Radu Vasile asupra Proiectului de accelerare a procesului de reformă (20 mai 1999). La 18 decembrie 2001, Guvernul Adrian Năstase și-a angajat răspunderea asupra Declarației de politică generală privind bilanțul primului an de guvernare (a se vedea Parlamentarismul în România. Diagnoză și propuneri de reformă, Institutul „Ovidiu Șincai", București, 31 ianuarie 2011).

Sunt inadmisibile declarații de politică generală în domenii rezervate rolului și funcțiilor constituționale ale Parlamentului sau ale Președintelui României. Se înțelege că printr-o declarație de politică generală, Guvernul ia atitudine, este activ în raport cu problema sau problemele expuse în declarație[1]. 52

Guvernul nu își angajează, însă, răspunderea pe o simplă declarație de politică generală. În sensul art. 114 din Constituție declarația respectivă nu poate presupune o simplă asumare a unor intenții, proiecte sau opinii politice, ci acțiuni și decizii de guvernare în politica internă sau externă a țării, inclusiv enunțarea unui program legislativ punctual. 53

Primul-ministru poate face o declarație cu privire la politica Guvernului în fața oricăreia dintre Camerele legislative, ori în fața Parlamentului, fără a-și angaja în numele Guvernului o răspundere ca atare[2]. Un astfel de demers rămâne la latitudinea primului-ministru, iar acesta nu are nevoie de nicio împuternicire din partea Guvernului. Este vorba, în fond, de un instrument de comunicare utilizat de primul-ministru în raporturile sale cu Parlamentul. Nimic nu împiedică ca ulterior, Guvernul să-și angajeze răspunderea asupra unui program, ale cărei obiective au fost prezentate într-o declarație de politică generală făcută de primul-ministru în fața Parlamentului. Tot astfel, este posibil ca ulterior angajării răspunderii în condițiile art. 114 din Constituție, Guvernul să-și asume o nouă răspundere, de data aceasta asupra unui program, al cărui conținut să decurgă din angajarea anterioară a răspunderii pentru o declarație de politică generală. 54

§4. Reguli procedurale privind angajarea răspunderii Guvernului

Angajarea răspunderii Guvernului pentru un program, o declarație de politică generală sau pentru un proiect de lege este o procedură complexă formată din reguli de drept administrativ și de drept parlamentar[3]. 55

În literatura de specialitate s-a apreciat, totodată, că angajarea răspunderii Guvernului este o procedură parlamentară[4]. Analizate separat, demersul Guvernului de angajare a răspunderii și acțiunile întreprinse în cadrul Parlamentului, sesizat de Guvern, respectă reguli procedurale specifice deopotrivă Guvernului și Parlamentului. Din corelarea celor două tipuri de proceduri – cu legitimități și reguli distincte – rezultă că procedura angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului este o procedură complexă. 56

Din formularea înscrisă în prima teză a art. 114 alin. (1) din Constituție – „*Guvernul (s.n.)* își poate angaja răspunderea..." –, rezultă că problema inițierii procedurii de angajare, precum și conținutul documentului ca atare, care va constitui obiectul angajării 57

[1] Tema Declarației susținute în fața Parlamentului de către primul-ministru al României la data de 12 iunie 2012 privind „Poziția Guvernului României cu privire la colaborarea instituțională și reprezentarea României în domeniul afacerilor europene", ar putea face obiectul unei declarații de politică generală în sensul art. 114 din Constituție. Alte guverne și-au angajat răspunderea pentru acte normative controversate și chiar pentru codurile în materie penală, or aceste acte normative ar fi trebuit să beneficieze de o dezbatere parlamentară largă.

[2] Art. 87 din Regulamentul Senatului și art. 86 alin. (6) din Regulamentul Camerei Deputaților.

[3] A se vedea și *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, Fl. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 251-252.

[4] Ibidem.

răspunderii, va trebui dezbătută în cadrul Guvernului, iar acesta va lua în mod obligatoriu și solemn hotărârea de angajare a răspunderii. Textul Constituției este clar aici: asupra propunerii de angajare – eventual făcută de primul-ministru, și, oricum, acceptată de acesta – urmează să se exprime un vot. Altfel spus, decizia de angajare a răspunderii aparține Guvernului în întregul său, și nu primului-ministru.

58 Mai complicată este situația când la ședința Guvernului în care se decide angajarea răspunderii participă Președintele României, ipoteză în care acesta prezidează ședința respectivă. Și mai complicată pare a fi situația în care pe parcursul dezbaterilor în legătură cu angajarea răspunderii, Președintele Republicii își exprimă clar dezacordul cu această inițiativă.

59 Soluția la această inedită ipoteză o dă Constituția în art. 114 alin. (1). Indiferent de participanții la dezbaterea propunerii de angajare a răspunderii, și de raporturile constituționale între șeful statului și Guvern, angajarea răspunderii se face exclusiv de acesta, iar obligația de aplicare a documentului ca atare îi revine tot lui.

60 Concret, Guvernul dezbate și aprobă după reguli proprii inițiativa angajării răspunderii în fața Camerei Deputaților și a Senatului, hotărând, în acest sens, să transmită celor două Camere legislative documentul asupra căruia dorește să-și angajeze răspunderea[1)].

61 Actul prin care Guvernul își angajează răspunderea trebuie să fie o hotărâre adoptată de acesta, cu respectarea cadrului legal de adoptare a unor asemenea acte. Această cerință formală este esențială, deoarece va exprima fără niciun echivoc voința politică a membrilor Guvernului de a-și angaja răspunderea. Hotărârea prin care Guvernul își angajează răspunderea în fața Parlamentului este un act de guvernare având natura juridică a unui act administrativ. Evident, hotărârea va fi semnată de primul-ministru.

62 În literatura juridică s-a pus problema dacă hotărârea Guvernului de a-și angaja răspunderea trebuie sau nu publicată în Monitorul Oficial[2)]. În ceea ce ne privește considerăm că hotărârea Guvernului prin care își angajează răspunderea potrivit art. 114 din Constituție trebuie publicată în Monitorul Oficial, ca o condiție a existenței sale deși nu are caracter normativ.

63 Hotărârea Guvernului este actul de voință al acestuia de a-și angaja răspunderea în fața Parlamentului. În absența unei hotărâri exprese a Guvernului, Parlamentul nu are a ști dacă cererea de angajare a răspunderii are acoperire în realitate. În fond, publicarea hotărârii este și temeiul răspunderii solidare a membrilor Guvernului. Din momentul publicării, hotărârea este opozabilă Guvernului în ansamblul său. Guvernul nu mai are dreptul să renunțe la angajarea răspunderii și niciunul dintre membrii săi nu poate să se eschiveze de la răspundere.

64 Hotărârea Guvernului se adresează birourilor permanente ale celor două Camere care, în conformitate cu Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, vor asigura multiplicarea și difuzarea către deputați și senatori a documentului asupra căruia se angajează răspunderea.

[1)] În adresa trimisă de primul-ministru președinților celor două Camere se menționează hotărârea luată de Guvern de a-și angaja răspunderea asupra unui anumit document, anexându-se și hotărârea respectivă în care se arată că „se supune Parlamentului, spre adoptare, cu procedura prevăzută în art. 114 alin. (1) din Constituția României, republicată...". Hotărârea Guvernului are număr de înregistrare și este datată.

[2)] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 174.

Termenul pentru depunerea moțiunii de cenzură este de 3 zile și începe să curgă de la data prezentării programului sau, după caz, a declarației de politică generală, ori a proiectului de lege. Până la împlinirea acestui termen, cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor pot depune moțiunea de cenzură. După împlinirea acestui termen, moțiunea nu mai poate fi inițiată. Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului prevăd în art. 78 că moțiunea de cenzură se prezintă de către inițiatori birourilor permanente ale Camerelor legislative pentru a stabili ordinea de zi a ședinței comune, iar președintele Camerei Deputaților o comunică Guvernului, în ziua depunerii. Moțiunea de cenzură urmează să fie prezentată în ședința comună a celor două Camere în cel mult 5 zile de la data depunerii. 65

Dezbaterea moțiunii de cenzură are loc după 3 zile de la data când a fost prezentată în ședința comună a celor două Camere. Nu există, așadar, un termen limită pentru dezbaterea moțiunii de cenzură. Potrivit cutumei, se fixează un termen rezonabil, suficient pentru inițiatorii moțiunii, ca de altfel pentru toți ceilalți membri ai Parlamentului, cât și pentru Guvern în vederea pregătirii dezbaterilor. Data dezbaterii moțiunii se comunică Guvernului, de către președintele Camerei Deputaților. După încheierea dezbaterilor, urmează supunerea la vot a moțiunii de cenzură. Votul este secret și se exprimă prin bile. 66

În cazul în care moțiunea este adoptată, Guvernul este demis, iar președinții celor două Camere aduc de îndată la cunoștința Președintelui României această situație, în vederea desemnării unui candidat pentru funcția de prim-ministru. 67

Dincolo de aspectele procedurale, angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului este expresia unei confruntări pe plan politic între cele două autorități publice, dar în marja de siguranță de care Guvernul beneficiază practic din partea majorității parlamentare extinsă eventual prin majorități conjuncturale „ajutătoare". Practica parlamentară românească atestă că ori de câte ori Guvernul a recurs la angajarea răspunderii potrivit art. 114 din Constituție, el a fost cel care a impus regulile jocului, fiind sigur că nu va fi amenințat de adoptarea unei moțiuni de cenzură, datorită sprijinului parlamentar de care se bucura prin interese politice comune sau datorită unei stricte discipline de partid, asociată, eventual, cu negocierea și a altor voturi. Dacă a existat un pericol, un punct de nesiguranță pentru Guvern, acesta a putut fi localizat la negocierile politice cu parlamentarii traseiști. Dar teoretic, așa cum a fost construită în Adunarea Constituantă, instituția angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, rămâne doar o chestiune de culoare constituțională, o „angajare a răspunderii fără risc", și nu o pârghie de echilibru între Parlament și Guvern. 68

Faptul că deja Guvernul este angajat față de Parlament prin programul de guvernare, pentru care a primit din partea acestuia un vot de încredere, și că are la dispoziție procedura parlamentară și constituțională a delegării legislative, ceea ce imprimă art. 114 din Constituție efectele unei proceduri alternative, arată că este necesară regândirea filozofiei constituționale a art. 114 din Legea fundamentală. 69

§5. Efectele angajării răspunderii Guvernului

Constituția este foarte clară în privința efectelor angajării răspunderii Guvernului. Dacă în termenele prevăzute în Constituție și Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului nu se depune o moțiune de cenzură, ori dacă aceasta se depune, 70

dar este respinsă prin vot, Guvernul își continuă activitatea, iar proiectul de lege prezentat și, după caz, modificat și completat cu amendamentele acceptate de Guvern se consideră adoptat, urmând să parcurgă procedura promulgării, cu precizarea că poate fi atacat pentru motive de neconstituționalitate potrivit art. 146 lit. a) în fața Curții Constituționale. În cazul în care Guvernul și-a angajat răspunderea pentru un program sau o declarație de politică generală, iar procedura nu s-a finalizat cu adoptarea unei moțiuni de cenzură, programul ori, după caz, declarația de politică generală devin obligatorii pentru Guvern.

71 Acceptarea tacită a programului, sau, după caz, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege reprezintă în ultimă instanță o solidarizare a Parlamentului cu Guvernul care și-a angajat răspunderea.

§6. Practica jurisdicțională a Curții Constituționale privind aplicarea art. 114 din Constituție

72 În practica sa jurisdicțională Curtea Constituțională a decis că dreptul Guvernului de a stabili conținutul și structura proiectului de lege, pentru care își angajează răspunderea, nu este absolut, ci trebuie să se bazeze pe existența unui scop unic. Această modalitate de legiferare apare ca o situație de excepție, justificată de existența unei stări de tensiune între Guvern și Parlament, datorită căreia Guvernul este în imposibilitatea realizării programului de guvernare, situație ce, în cazul de față, nu a existat. Pentru aceste considerente trebuie examinat dacă s-a justificat recurgerea la procedura angajării răspunderii, ori dacă această procedură s-a utilizat doar ca un pretext pentru a se eluda dezbaterea parlamentară, încălcându-se principiul consacrat de art. 61 alin. (1) potrivit căruia „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării...[1]".

73 Instanța de contencios constituțional a statuat constant că nicio dispoziție a legii fundamentale nu interzice ca printr-o lege să fie reglementate mai multe domenii ale relațiilor sociale. Astfel, Guvernul poate opta ca într-un proiect de lege, pe care îl supune Parlamentului spre adoptare, fie pe calea procedurii obișnuite de legiferare, fie prin angajarea răspunderii în fața Parlamentului să propună reglementarea mai multor domenii prin modificări, completări sau abrogări a mai multor acte normative în vigoare[2]. Angajarea răspunderii Guvernului este o procedură parlamentară simplificată de adoptare a unei legi. Această procedură poate genera o moțiune de cenzură provocată de Guvern. În cazul în care cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor nu sunt de acord cu angajarea răspunderii Guvernului ori cu conținutul proiectului de lege, aceștia pot depune o moțiune de cenzură, iar dacă moțiunea este adoptată cu votul majorității deputaților și senatorilor, Guvernul suportă cea mai severă sancțiune, aceea a demiterii[3].

74 Potrivit art. 114 alin. (1) din Constituție, Guvernul își poate angaja răspunderea politică pentru un proiect de lege ce se consideră adoptat dacă Guvernul nu a fost demis. Angajarea răspunderii este o procedură mixtă, de control parlamentar, întrucât permite inițierea unei moțiuni de cenzură, și de legiferare, deoarece proiectul de lege în legătură cu care Guvernul își angajează răspunderea se consideră adoptat, dacă o asemenea moțiune nu a fost depusă

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 375 din 6 iulie 2005 (M.Of. nr. 591 din 8 iulie 2005).
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.

sau, fiind inițiată, a fost respinsă. Prevederea constituțională nu distinge cu privire la natura proiectului de lege respectiv. Rezultă că el poate fi de natura legilor organice sau a legilor ordinare, cu excluderea legii constituționale de revizuire a Constituției, pentru care există o procedură specială, prevăzută de Constituție, în cadrul căreia Guvernul nu poate avea calitatea de inițiator. A adăuga o altă restricție – referitoare la aprobarea unei ordonanțe de urgență nu poate avea decât semnificația modificării textului constituțional al art. 114, ceea ce, de principiu, este inadmisibil. Când legea nu distinge, nici interpretul nu poate distinge, iar o normă constituțională nu poate fi modificată pe cale de interpretare...

Potrivit alin. (5) al art. 115, aprobarea sau respingerea ordonanțelor – fără a se distinge după cum au fost emise, pe baza unei legi de abilitare sau ca ordonanțe de urgență – se face prin lege. Cât privește procedura de legiferare și de control parlamentar, acestea se realizează potrivit regulamentelor parlamentare. Procedura constituțională a art. 114 permite exercitarea controlului parlamentar prin inițierea unei moțiuni de cenzură care să privească nemijlocit ordonanța propusă de Guvern spre a fi aprobată prin proiectul de lege în legătură cu care și-a angajat răspunderea. Ceea ce exclude art. 114 din Constituție este dezbaterea proiectului de lege ca atare. Aceasta nu este însă o consecință neconstituțională, cât timp art. 114 din Constituție instituie o procedură specifică de adoptare a legii, diferită de aceea reglementată de secțiunea a 3-a „Legiferarea" din Capitolul I al Titlului III din Constituție[1]. 75

Guvernul poate recurge la angajarea răspunderii sale indiferent de faza în care se află procedura legislativă. Rolul unei asemenea proceduri este de a coagula o majoritate parlamentară, dar și de a surmonta actele obstrucționiste ale opoziției în cursul dezbaterilor legislative. 76

Curtea reține că Guvernul a recurs la această procedură în extremis, întrucât structura politică a Parlamentului nu permitea adoptarea proiectului de lege în procedură uzuală sau de urgență[2]. În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate referitoare la legitimitatea angajării răspunderii Guvernului pentru legea examinată, Curtea observă că, prin Decizia nr. 1.655 din 28 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 51 din 20 ianuarie 2011, sintetizând jurisprudența sa în privința condițiilor în care Guvernul are îndrituirea constituțională de a-și angaja răspunderea în fața Parlamentului în conformitate cu art. 114 din Constituție, a reținut 4 astfel de condiții, respectiv: 77

- existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea;
- necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate;
- importanța domeniului reglementat;
- aplicarea imediată a legii în cauză[3].

Potrivit art. 114 alin. (1) din Constituție, „Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei 78

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 34 din 17 februarie 1998 (M.Of. nr. 88 din 25 februarie 1998).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 1415 din 4 noiembrie 2009 (M.Of. nr. 796 din 233 noiembrie 2009).

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 1415 din 4 noiembrie 2009 (M.Of. nr. 796 din 233 noiembrie 2009).

declarații de politică generală sau a unui proiect de lege". Acest text constituțional este reglementat în Cap. IV al Titlului III din Legea fundamentală, capitol intitulat Raporturile Parlamentului cu Guvernul".

79 Din interpretarea textelor constituționale arătate, precum și a modului în care legiuitorul constituant a înțeles să le situeze în chiar structura Legii fundamentale, rezultă că legiferarea pe calea răspunderii de către Guvern are caracter de excepție. Așa cum a statuat Curtea în jurisprudența sa, respectiv prin Decizia nr. 1.557 din 18 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 40 din 19 ianuarie 2010, „la această modalitate simplificată de legiferare trebuie să se ajungă *in extremis*, atunci când adoptarea proiectului de lege în procedura obișnuită sau în procedura de urgență nu mai este posibilă ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedură uzuală sau de urgență". Prin aceeași decizie, Curtea a mai statuat că „angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege urmărește ca acesta să fie adoptat în condiții de maximă celeritate, conținutul reglementării vizând stabilirea unor măsuri urgente într-un domeniu de maximă importanță, iar aplicarea acestora trebuie să fie imediată. [...] Prin urmare, chiar dacă la prima vedere posibilitatea angajării răspunderii nu este supusă niciunei condiții, oportunitatea și conținutul inițiativei rămânând teoretic la aprecierea exclusivă a Guvernului, acest lucru nu poate fi absolut, pentru că exclusivitatea Guvernului este opozabilă numai Parlamentului, și nu Curții Constituționale ca garant al supremației Legii fundamentale[1)].

80 În aceeași decizie se arată că angajarea răspunderii Guvernului asupra proiectului Legii educației naționale încalcă prevederile art. 114 din Constituție, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale. Și în această cauză, ca și în cea deferită Curții și soluționată prin Decizia nr. 1557/2009, ocolirea procedurii de examinare și dezbatere a proiectului de lege, atât în cadrul comisiilor de specialitate, cât și în plenul fiecărei Camere a Parlamentului, potrivit competențelor stabilite de art. 75 din Constituție, și recurgerea la angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege nu își găsesc o motivare nici în fapt, nici în drept. Întărind cele reținute în decizia anterior menționată, Curtea a reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege în mod discreționar, oricând și în orice condiții, ar echivala cu transformarea acestei autorități în autoritate publică legiuitoare, concurentă cu Parlamentul în ceea ce privește atribuția de legiferare. Or, o astfel de interpretare dată dispozițiilor art. 114 din Legea fundamentală este în totală contradicție cu cele statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența citată și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, care consacră obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale, și încalcă în mod flagrant dispozițiile art. 1 alin. (4) și art. 61 alin. (1) din Constituție. Din această perspectivă, Curtea constată că angajarea răspunderii Guvernului asupra proiectului Legii educației naționale, în condițiile în care proiectul de lege se afla în proces de legiferare la Senat, în calitate de Cameră decizională, a declanșat un conflict juridic de natură constituțională între Guvern și Parlament, întrucât prin exercitarea de către Guvern a unei competențe, cu nerespectarea cadrului constituțional care o circumstanțiază, s-a încălcat competența Parlamentului de unică autoritate legiuitoare. Legitimarea unui astfel de act, cu argumentul că art. 114 din

[1)] Decizia Curții Constituționale nr. 1431 din 3 noiembrie 2010 (M.Of. nr. 758 din 12 noiembrie 2010).

Constituție nu face nicio distincție cu privire la posibilitatea Guvernului de a-și angaja răspunderea, argument fundamentat pe ideea că tot ce nu este interzis este permis, ar putea conduce, în final, la crearea unui blocaj instituțional, în sensul că Parlamentul ar fi în imposibilitate de a legifera, adică de a-și exercita rolul său fundamental, de unică autoritate legiuitoare[1].

Curtea, în jurisprudența sa, a stabilit că „angajarea răspunderii este o procedură 81
mixtă, de control parlamentar, întrucât permite inițierea unei moțiuni de cenzură, și de legiferare, deoarece proiectul de lege în legătură cu care Guvernul își angajează răspunderea se consideră adoptat, dacă o asemenea moțiune nu a fost depusă sau, fiind inițiată, a fost respinsă" [a se vedea Decizia nr. 34 din 17 februarie 1998 (M.Of. nr. 88 din 25 februarie 1998)].

În cadrul acestei proceduri, un rol cu totul aparte trebuie atribuit deciziei Guvernului 82
de a-și angaja răspunderea, având în vedere consecințele care decurg din aceasta. Decizia Guvernului de a-și angaja răspunderea își găsește temeiul în art. 114 alin. (1) din Constituție și constituie un act de voință exclusiv, unilateral și irevocabil realizat în vederea adoptării unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege. Decizia Guvernului de a-și angaja răspunderea nu poate fi cenzurată de Parlament sub aspectul oportunității sale, însă, la nivelul Parlamentului, în condițiile procedurale stabilite prin Constituție și Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, se poate depune și vota o moțiune de cenzură care are drept efect demiterea Guvernului.

Moțiunea de cenzură se constituie într-un adevărat instrument de natură constituțională 83
pus la îndemâna Parlamentului în vederea realizării controlului parlamentar asupra activității Guvernului. Reglementarea generală a moțiunii de cenzură se regăsește în dispozițiile art. 113 din Constituție, iar anumite aspecte particulare ale acestei instituții juridice sunt reglementate prin art. 114 alin. (2) și (3) din Constituție. Aceste din urmă prevederi constituționale califică moțiunea de cenzură depusă în cadrul procedurii angajării răspunderii Guvernului ca fiind una „provocată", fără ca sub aspectul naturii juridice și al finalității urmărite să o deosebească de moțiunea de cenzură reglementată de art. 113 din Constituție. Astfel, Curtea reține că prevederile Constituției nu reglementează două categorii de moțiuni de cenzură, ci, din contră, moțiunea de cenzură ca instituție juridică este una singură, reglementată de art. 113 din Constituție; elementele specifice ce vizează moțiunea de cenzură inițiată în ipoteza angajării răspunderii Guvernului nu relevă decât două particularități procedurale (contextul inițierii – după prezentarea programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege ce face obiectul angajării răspunderii – și posibilitatea constituțională de inițiere – indiferent dacă semnatarii săi au mai inițiat în cadrul aceleiași sesiuni parlamentare o moțiune de cenzură potrivit prevederilor art. 113 din Constituție) și o particularitate de natură substanțială (în cazul respingerii moțiunii de cenzură, programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege se consideră adoptat), care nu pot califica moțiunea de cenzură prevăzută de art. 114 din Constituție ca un instrument de control parlamentar distinct de moțiunea de cenzură reglementată de art. 113 din Constituție. Având în vedere cele de mai sus, rezultă că, prin votarea unei moțiuni de cenzură, indiferent dacă aceasta a fost depusă în condițiile art. 113 sau Constituție, realizându-se controlul parlamentar, se retrage încrederea acordată

[1] Ibidem.

Guvernului, ceea ce are drept efect demiterea acestuia. Parlamentul nu are competența de a împiedica Guvernul să ia decizia angajării răspunderii; de asemenea, odată luată această decizie, Parlamentul nu poate împiedica Guvernul să continue procedura în cauză, întrucât s-ar ajunge la situații inadmisibile în care un Guvern minoritar să nu își poată angaja niciodată răspunderea, ceea ce încalcă în mod flagrant art. 114 din Constituție. De asemenea, nici Guvernul nu își poate retrage cererea de angajare a răspunderii, fiind un act irevocabil al său. În acest context constituțional, depunerea moțiunii de cenzură are semnificația declanșării controlului parlamentar asupra activității Guvernului și *mutatis mutandis* constituie un act irevocabil în sensul inițierii acestui control; este o armă pusă îndeobște la mâna opoziției parlamentare și, nu în ultimul rând, este o formă de exprimare a opoziției față de măsurile adoptate de Guvern. În consecință, împiedicarea prezentării și refuzul de a dezbate o moțiune de cenzură deja depusă sunt contrare Constituției, întrucât acest lucru ar echivala cu eliminarea posibilității opoziției parlamentare de a cenzura și controla deciziile guvernamentale de angajare a răspunderii[1].

84 Procedura angajării răspunderii Guvernului, reglementată de art. 114 din Constituție implică raporturi de ordin constituțional între două puteri ale statului, deoarece este, prin conținutul său, un act al Guvernului, iar prin efectul său, fie produce un act de legiferare – așa cum este în cauza de față –, fie determină demiterea Guvernului, în situația în care o moțiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea proiectului de lege, este adoptată cu votul majorității deputaților și senatorilor[2].

85 Conform alin. (3) al art. 114, parlamentarii, în cadrul procedurii angajării răspunderii Guvernului, pot formula amendamente la proiectul de lege prezentat, iar dacă acestea sunt acceptate de Guvern, proiectul de lege se consideră adoptat împreună cu amendamentele respective. Angajarea răspunderii Guvernului este o procedură parlamentară simplificată de adoptare a unei legi, care poate genera o moțiune de cenzură provocată de Guvern. În cazul în care cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor nu sunt de acord cu angajarea răspunderii Guvernului ori cu conținutul proiectului de lege, aceștia pot depune o moțiune de cenzură, iar dacă moțiunea este adoptată cu votul majorității deputaților și senatorilor, Guvernul suportă cea mai severă sancțiune, aceea a demiterii[3].

86 Guvernul nu este limitat în a folosi procedura angajării răspunderii la un anumit număr de ori pe sesiune, premisa folosirii acestei proceduri având în vedere existența unei urgențe în adoptarea măsurii legislative, indiferent de criteriul cantitativ. Însă angajarea repetată a răspunderii Guvernului și limitarea accentuată a atribuției principale a Parlamentului de a legifera sunt argumente suficiente în sensul reglementării mai stricte a acestei instituții. Prin limitarea cantitativă a posibilității Guvernului de a folosi această procedură în cursul unei sesiuni parlamentare sunt eliminate premisele exercitării abuzive din partea Guvernului a dreptului constituțional de a-și angaja răspunderea în fața Parlamentului, iar în ceea ce privește autoritatea legiuitoare, aceasta își poate exercita competența în plenitudinea sa, așa cum este conferită de art. 61 alin. (1) din Constituție[4].

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 1525 din 24 noiembrie 2010 (M.Of. nr. 818 din 7 decembrie 2010).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 2 ianuarie 2011 (M.Of. nr. 591 din 8 iulie 2005).

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 375 din 6 iulie 2005 (M.Of. nr. 591 din 8 iulie 2005).

[4] Decizia Curții Constituționale nr. 799 din 17 iunie 2011 (M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011).

Art. 115. Delegarea legislativă

(1) Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice.

(2) Legea de abilitare va stabili, în mod obligatoriu, domeniul și data până la care se pot emite ordonanțe.

(3) Dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare. Nerespectarea termenului atrage încetarea efectelor ordonanței.

(4) Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora.

(5) Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență. Ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la articolul 76 alin. (1).

(6) Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.

(7) Ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege în care vor fi cuprinse și ordonanțele ale căror efecte au încetat potrivit alineatului (3).

(8) Prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 240-253; *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 254-258; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 220-229; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 698-715; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 126-148; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 297-300; *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 275-348; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. 1, Ed. All Beck, București, 2005, p. 403-409; *E.S. Tănăsescu, D. Apostol Tofan*, Comentariul art. 115 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1082-1103; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 315-317.

Studii de specialitate: *V. Cârstea*, Condițiile stabilite de art. 115 alin. (4) din Constituție pentru adoptarea ordonanțelor de urgență ale Guvernului, în Revista de Drept Public nr. 1/2005; *I. Deleanu*, Unele observații cu privire la constituționalitatea ordonanțelor de urgență, în Curierul Judiciar nr. 6/2006; *C. Dumitrescu*, Delegarea legislativă – între exigențele constituționale și exercițiul parlamentar, în Revista de Drept Public nr. 1/2007; *C. Ionescu*, Actele Guvernului – articolul 108, în Revista de Drept Public nr. 4/2012; *C. Ionescu*, Fundamentele teoretice și legitimitatea delegării legislative, în Revista de Drept Public nr. 4/2014; *I. Nicola*, Guvernarea prin adoptarea excesivă a ordonanțelor, în Revista de Drept Public nr. 4/2009; *C.-L. Popescu*, Ordonanțe de urgență. Condiții de adoptare, în Curierul Judiciar nr. 12/2005.

Corelații legislative: Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001); Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată (M.Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010).

Comentariu

Sumar

§1. Delegarea legislativă în concepția Adunării Constituante 1204
§2. Raportarea instituției delegării legislative la alte sisteme constituționale 1212
§3. Precedente istorice ale delegării legislative în dreptul public românesc 1218
§4. Fundamentele teoretice și legitimitatea delegării legislative 1222
§5. Două tipuri de delegare a unor prerogative legislative ale Parlamentului? 1231
§6. Exigențele și condițiile constituționale de realizare a delegării legislative simple 1234
§7. Exigențele și condițiile constituționale de adoptare a ordonanțelor de urgență 1238
§8. Controlul parlamentar exercitat asupra ordonanțelor simple și a ordonanțelor de urgență 1245
§9. „Topirea" ordonanțelor în textul legii de aprobare a acestora 1248

§1. Delegarea legislativă în concepția Adunării Constituante

1 Instituția delegării legislative a fost enunțată încă în Tezele proiectului de Constituție. În Titlul III din Teze, cap. 1 (Parlamentul), teza 7 a prevăzut atribuția Parlamentului de a aproba delegarea legislativă, fără a se face o prezentare a conținutului acesteia și fără a preciza cine este beneficiarul delegării.

2 Detalierea instituției delegării legislative s-a făcut în teza 7 alin. (3) și (4) din cap. III al Titlului III (Autoritatea administrativă). Textul prevedea că „în situații excepționale, guvernul, pe baza unei legi de abilitare adoptată cu o majoritate de două treimi a fiecărei camere, poate emite, pe durata stabilită de această lege, ordonanțe în domenii rezervate legii, potrivit Constituției; ordonanțele intră în vigoare la data publicării, dar devin caduce dacă proiectul legii de ratificare nu a fost supus parlamentului înainte de data stabilită prin legea de abilitare. La expirarea termenului prevăzut la alineatul precedent ordonanțele, în domeniile rezervate legii, pot fi modificate numai prin lege".

3 Teza citată făcea referire la abilitarea Guvernului de a adopta „ordonanțe în domenii rezervate legii", dar în tezele referitoare la Parlament nu exista nicio precizare referitoare la caracterul legilor. Mai mult, chiar teza 6 din primul capitol al Titlului III (Parlamentul) arată explicit domeniile care „pot fi reglementate *numai* prin lege" (subl. ns. – C.I.). Rezultă cu limpezime că în concepția Comisiei pentru elaborarea proiectului de Constituție – care a elaborat Tezele acestuia –, Parlamentul nu avea dreptul să abiliteze Guvernul, prin delegare legislativă, să adopte norme cu putere de lege în domeniile respective (foarte importante de altfel), pe care le rezerva exclusiv puterii sale de legiferare. Termenul „numai" utilizat în teza respectivă are semnificația de a arăta exclusivitatea puterii de legiferare a Parlamentului în domeniile enunțate. Pe parcursul dezbaterii tezelor și a proiectului de Constituție, Comisia de redactare a acestuia și chiar Adunarea Constituantă au adoptat o concepție mult mai permisivă în materie de delegare legislativă.

4 În alocuțiunea raportorului Comisiei de redactare a proiectului de Constituție s-a omis, din păcate, să se sublinieze semnificația exclusivității competenței legislative a Parlamentului în domeniile precizate în teza 6 din primul capitol al Titlului III al Tezelor.

5 În competența exclusivă a Parlamentului a fost inclusă activitatea legislativă în integralitatea ei, deși teza respectivă face distincție între domeniile care pot fi reglementate numai prin lege și cele în care Parlamentul este liber să legifereze („orice alte domenii

decât cele arătate"). Aceasta este cheia lecturii tezelor referitoare la delegarea legislativă. Altfel, ar rezulta o contradicție între exclusivitatea atribuțiilor legislative ale Parlamentului – care exclude din start orice intervenție normativă cu putere de lege a Guvernului – și enunțul punctului 7 din tezele pentru capitolul III al Titlului III din Teze, referitoare la adoptarea de ordonanțe „în domenii rezervate legii, potrivit Constituției".

În alocuțiunea raportorului Comisiei pentru redactarea proiectului de Constituție s-a apreciat că „delegarea legislativă poate fi considerată periculoasă pentru supremația Parlamentului, în măsura în care Guvernul poate abuza de aceasta"[1]. Raportorul Comisiei de redactare a precizat că soluția aleasă de Comisie pentru a evita abuzul Guvernului în materie de delegare legislativă a fost instituirea controlului parlamentar asupra acțiunii Guvernului. În cadrul Comisiei de redactare a proiectului de Constituție s-a ținut seama că dinamica accelerată și complexitatea vieții sociale, impun măsuri rapide pentru situații extraordinare, ceea ce justifică intervenția directă a Guvernului în domenii determinate. În acest context, s-a subliniat că tezele au prevăzut posibilitatea ca executivul să reglementeze temporar, printr-o ordonanță, și materii din domeniile rezervate legii, cu condiția ca Parlamentul să emită o lege de abilitare în acest sens, adoptată cu majoritatea de 2/3 din numărul membrilor fiecărei Camere[2]. 6

În cadrul dezbaterilor pe marginea prezentării instituției delegării legislative, președintele Comisiei pentru redactarea proiectului de Constituție a adus câteva precizări de principiu privind filozofia constituțională în care a fost creionată instituția ca atare. Astfel, s-a susținut că: 7

- delegarea este acordată pe timp limitat;
- delegarea este acordată doar pentru reglementarea anumitor domenii;
- delegarea se acordă numai printr-o lege de abilitare;
- delegarea se acordă numai în situații excepționale;
- legea de abilitare se adoptă cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere legislative;
- ordonanțele emise de Guvern pe baza delegării legislative devin caduce dacă nu se prezintă proiectul legii de ratificare până la data expirării termenului delegării;
- Parlamentul poate respinge proiectul de lege pentru ratificarea (aprobarea) ordonanței, ceea ce atrage abrogarea ordonanței;
- Parlamentul poate să modifice ordonanța emisă de Guvern, chiar prin proiectul de lege pentru ratificarea (aprobarea) acesteia;
- odată ratificate (aprobate) de Parlament, ordonanțele capătă putere de lege și pe viitor nu vor putea fi modificate sau abrogate decât numai prin lege[3].

În legătură cu reglementarea în Constituție a atitudinii Parlamentului de a încredința, în condiții determinate, atribuții de legiferare Guvernului, membrii Constituantei au susținut păreri pro și contra delegării legislative, aducându-se argumente pertinente, atât în sprijinul instituției respective, cât și împotriva ei[4]. 8

[1] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 453.

[2] Idem, p. 454.

[3] Idem, p. 525.

[4] A se vedea intervenția senatorului Mihai Ruva în Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 528.

9 Unul dintre argumentele aduse pentru neintroducerea delegării legislative în textul Constituției a fost formulat de deputatul Petre Ninosu, care a susținut că Parlamentul fiind organul reprezentativ al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării, delegarea legislativă nu își mai are rațiunea de a fi[1]. Un alt argument adus împotriva delegării legislative s-a bazat pe faptul că pe această cale Guvernul poate eluda Parlamentul[2]. S-a susținut, de asemenea, că este necesar să existe un control asupra constituționalității conținutului ordonanțelor emise de Guvern[3]. Senatorul Mihai Ruva a susținut suprimarea din textul anteproiectului de Constituție (teza 7 a Secțiunii I, Cap. 3, Titlul III) a prevederilor referitoare la delegarea legislativă[4] și în caz de respingere a propunerii sale, restituirea textului la Comisie pentru a fi reexaminată și reformulată astfel încât să rezulte că:

- nu se poate face o delegare legislativă generală de materii;
- delegarea este condiționată de împrejurări excepționale;
- Guvernul este obligat să prezinte Parlamentului de îndată după redactare textul ordonanțelor;
- Parlamentul se va pronunța asupra ordonanței adoptate de Guvern într-un anumit termen;
- Parlamentul are dreptul să legifereze în domeniile în care Guvernul a fost abilitat să adopte ordonanțe[5].

10 Critica făcută de senatorul Mihai Ruva textului redactat de Comisia constituțională, care practic preluase formularea delegării legislative din art. 38 al Constituției Franței din 1958[6], scotea în evidență câteva vicii de conținut ale textului comisiei, și anume:

- nu era prevăzută nicio condiționare pentru abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe;
- nu erau prevăzute termene pentru abilitare;
- nu erau fixate procedurile de abilitare;
- nu era prevăzut un control parlamentar exercitat asupra Guvernului, în situația în care emitea ordonanțe[7].

11 Senatorul Mihai Ruva a mai propus ca și orice situații în care Guvernul este abilitat să emită ordonanțe, acestea să fie supuse în mod obligatoriu controlului exercitat de Parlament[8]. Același punct de vedere l-a susținut și senatorul Gheorghe Frunda[9]. Obligati-

---

[1] Idem, p. 752.

[2] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 764.

[3] Ibidem.

[4] Idem, p. 528.

[5] Idem.

[6] Art. 38 din Constituția Franței prevede că „Pentru punerea în aplicare a programului său, Guvernul poate cere Parlamentului aprobarea de a lua prin ordonanțe, pentru un termen limitat, măsuri care sunt în mod normal de domeniul legii. Ordonanțele sunt luate în Consiliul de Miniștri în urma avizului Consiliului de Stat. Ele intră în vigoare la publicarea lor, dar sunt considerate perimate dacă proiectul de lege de ratificare nu este depus în fața Parlamentului înainte de data fixată de legea de abilitare. La expirarea termenului menționat în primul alineat al prezentului articol, ordonanțele nu mai pot fi modificate decât prin lege, în materiile care sunt de domeniul legislativ".

[7] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 528.

[8] Idem, p. 949.

[9] Idem, p. 950. Senatorul Frunda a propus ca textul alin. (4) din Teza 7 să fie formulat astfel: „Ordonanțele se supun, potrivit procedurii legislative, aprobării Parlamentului în termenul de abilitare" (idem, p. 951).

vitatea aprobării ordonanțelor emise de Guvern nu a fost însă acceptată de Adunarea Constituantă[1]).

Argumentele și amendamentele formulate de oponenții ideii de delegare legislativă au 12
fost respinse la rândul lor de Comisia pentru redactarea proiectului de Constituție, precum și de Adunarea Constituantă.

Unul dintre amendamentele propuse pentru reglementarea delegării legislative și 13
respinse de Comisia de redactare a proiectului de Constituție prevedea că „în situații speciale, Parlamentul poate adopta o lege temporară de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe, aprobate de Curtea Constituțională, în domenii care fac obiectul legilor ordinare". Un alt amendament propus de același parlamentar (deputatul P.N.L. Cristian Zăinescu) prevedea că „Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență, cu acordul Președintelui [Președintele României (*n.n.* – C.I.)] și al Curții Constituționale.

Textul privind delegarea legislativă formulat laconic ca un drept al Parlamentului de 14
a aproba delegarea legislativă [teza 7 din Titlul III, cap. I (Parlamentul)], dar detaliat în tezele expuse pentru cap. III din Titlul III al Tezelor proiectului de Constituție (teza 7) a fost îmbogățit, în urma amendamentelor acceptate de Adunarea Constituantă. Rediscutat de mai multe ori în Comisia pentru redactarea proiectului de Constituție, textul a căpătat un conținut complex. Comisia a subliniat „că nu se poate renunța la această formă de delegare legislativă, deoarece inexistența ei ar împiedica orice guvern, care-și asumă responsabilitatea înfăptuirii unui program, să-și exercite operativ atribuțiile în conformitate cu cerințele politicii sale, într-un moment sau altul al exercitării mandatului"[2]).

Motivația adusă de Comisie este ruptă de contextul filozofiei introducerii delegării 15
legislative. Potrivit teoriilor care susțin necesitatea delegării legislative, aceasta este condiționată de existența unor împrejurări, condiții care împiedică Parlamentul să legifereze repede și bine, motiv pentru care forul legislativ abilitează Guvernul să adopte în locul său un anumit act normativ cu putere de lege. În dezbaterile Constituantei s-a susținut că lipsa din Constituție a delegării legislative nu este, în mod normal, de natură să împiedice un guvern să-și asume responsabilitatea înfăptuirii unui program, sau să-și exercite operativ atribuțiile, în condițiile în care atribuțiile sale sunt să pună în executare legea, nu să adopte acte normative cu putere de lege.

Este adevărat că rolul principal al Guvernului constă în punerea în executare a legilor, 16
pe care, de fapt, le și inițiază pentru a-și înfăptui programul pentru care a primit învestitura din partea Parlamentului. Delegarea legislativă este „portița" prin care Guvernul reușește să-și asigure continuitatea unor acte de guvernare care presupun intervenția legislativă a Parlamentului, acesta fiind însă în imposibilitate temporară de a legifera, datorită unor cauze obiective.

Guvernarea fiind o activitate desfășurată fără întrerupere, Parlamentul este îndreptățit 17
să apeleze la Guvern, abilitându-l sub anumite condiții să adopte normele juridice pe care forul legislativ le-ar fi adoptat el însuși, dacă nu ar fi fost împiedicat de anumite condiții obiective. Se poate susține și un alt punct de vedere, și anume că prin delegarea legislativă, Guvernul „dă o mână de ajutor" Parlamentului în calitatea acestuia de convertire a voinței Națiunii în lege, fiind pus temporar și conjunctural într-o neputință de legiferare. Pentru a

[1]) Idem, p. 951.
[2]) Idem, p. 948.

suplini „slăbiciunea" sau „anemia legislativă" a Parlamentului, Guvernul ia pe seama sa atribuții determinate de reglementare primară a anumitor relații sociale.

18 În final s-a stabilit un echilibru între posibilitatea Guvernului de a adopta ordonanțe, și controlul exercitat de Parlament asupra acestei proceduri. Concret, în concepția Adunării Constituante delegarea legislativă:

a) se face expres prin lege;

b) se face numai în situații excepționale;

c) are caracter temporar;

d) este condiționată de stabilirea unui cadru constituțional precis în care se pot adopta ordonanțe;

e) depinde de posibilitatea stabilirii și a altor limite de către Parlament;

f) nu este posibilă în privința domeniilor rezervate legilor organice;

g) presupune transmiterea ordonanțelor către Parlament spre aprobare, în termenul prevăzut în legea de abilitare;

h) în cazul în care termenul fixat pentru aprobarea ordonanțelor nu se respectă de către Guvern, efectele acestora încetează[1]. În final, proiectul de Constituție a prevăzut în art. 113 instituția delegării legislative în următoarea formulare:

***Articolul 113* – Delegarea legislativă**

(1) Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice.

(2) Legea de abilitare va stabili, în mod obligatoriu, domeniul și data până la care se pot emite ordonanțe.

(3) Dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare. Nerespectarea termenului atrage încetarea efectelor ordonanței.

(4) În cazuri excepționale, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență. Acestea intră în vigoare numai după depunerea lor spre aprobare la Parlament. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă în mod obligatoriu.

(5) Aprobarea sau respingerea ordonanțelor se face printr-o lege în care vor fi cuprinse și ordonanțele ale căror efecte au încetat potrivit alineatului (3).

19 După cum se poate observa, Adunarea Constituantă a creat, cel puțin formal, un echilibru între calitatea Parlamentului de organ reprezentativ suprem al poporului și de depozitar legitim al voinței sale legislative, pe care este liber să o interpreteze și să o exercite ca unică autoritate legiuitoare și Guvern ca beneficiar al delegării legislative și responsabil politic în fața forului legislativ pentru modul în care va „legifera". Din acest punct de vedere, poziționarea Parlamentului în raport cu interesele și voința „prezumată corect" de legislatori, a permis ca forului legislativ să nu i se conteste de nicio autoritate publică calitatea de legiuitor. Pe de altă parte, Guvernul capătă în afară de puterea de reglementare *secundum legem*, conferită în mod legitim de Constituție, o putere încredințată de tip legislativ, având dreptul de a adopta norme juridice primare cu forța juridică a unei legi ordinare în domenii rezervate de Legea fundamentală acestei categorii de legi.

20 Pentru această activitate normativă primară trebuie îndeplinite, însă, câteva condiții formale:

---

[1] Ibidem.

a) este latitudinea Parlamentului de a încuviința sau nu delegarea legislativă în sarcina și beneficiul Guvernului;

b) Guvernul astfel abilitat de Parlament nu are dreptul să „legifereze" prin ordonanțe în domenii care fac obiectul legilor organice;

c) legea de abilitare va stabili în mod obligatoriu domeniile de reglementare ale ordonanțelor și data până la care Guvernul va putea emite ordonanțe;

d) prin legea de abilitare, Parlamentul își poate rezerva dreptul de a aproba ordonanțele emise de Guvern pe calea delegării legislative, putând astfel să le respingă în totalitate sau să le completeze, să le modifice conținutul ori să elimine unele dispoziții. Parlamentul are la dispoziție toate instrumentele procedurii legislative pentru a interveni discreționar asupra conținutului ordonanțelor supuse aprobării sale. Din textul art. 113 alin. (3) din proiectul de Constituție nu rezultă dacă în situația în care Parlamentul nu și-a rezervat dreptul de a aproba ordonanța de abilitare parlamentară, Guvernul poate declanșa din proprie inițiativă procedura de aprobare a unei astfel de ordonanțe. Oricum din analiza textului adoptat de Adunarea Constituantă rezultă că ar fi fost exclusă orice inițiativă parlamentară de a declanșa procedura de aprobare a unei ordonanțe de abilitare;

e) nerespectarea de către Guvern a termenului până la care era obligat să supună aprobării Parlamentului ordonanța de abilitare atrage după sine încetarea efectelor acesteia;

f) Constituția a prevăzut și dreptul Guvernului de a adopta din propria inițiativă ordonanțe de urgență în cazuri excepționale;

g) textul constituțional privind adoptarea ordonanțelor de urgență nu stabilește domeniul de reglementare în care Guvernul este îndreptățit să legifereze. În tăcerea Legiuitorului Constituant, Guvernul ar putea adopta ordonanțe și în domeniul legilor organice;

h) Constituția nu oferă niciun indiciu pentru înțelesul termenului de caz excepțional, care ar determina Guvernul să adopte de urgență norme primare cu putere de lege;

i) ordonanțele astfel adoptate intră în vigoare numai după depunerea lor spre aprobare la Parlament. Dacă forul legislativ nu se află în sesiune, el se convoacă în mod obligatoriu;

j) în cuprinsul legilor de aprobare sau respingere a ordonanțelor de abilitare parlamentară și a celor de urgență sunt cuprinse și ordonanțele ale căror efecte au încetat ca urmare a nerespectării termenului de supunere spre aprobare a acestora;

k) Guvernul nu poate emite ordonanțe guvernamentale în domeniul legilor constituționale pentru că nu deține drept de inițiativă în acest domeniu.

Textul supus dezbaterii Adunării Constituante a fost aprobat de aceasta și inclus în Constituția intrată în vigoare la 8 decembrie 1991 ca art. 114. De la început trebuie precizat că analiza și, de fapt, desprinderea înțelesului art. 114, renumerotat după revizuirea din 2003 a Constituției ca art. 115, urmează a fi corelat sistematic cu alte două articole din textul Constituției nerevizuite, și anume art. 101 alin. (1) și art. 107. Astfel, art. 101 alin. (1) – art. 102 alin. (1) din Constituția aflată astăzi în vigoare – a statuat într-o formulare extrem de limpede rolul Guvernului. Potrivit textului respectiv, „Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice". Art. 107 – art. 108 din Constituția aflată astăzi în vigoare – prevede categoriile de acte pe care le poate să le adopte Guvernul în exercitarea rolului său constituțional, expus în art. 101 alin. (1) din Constituția nerevizuită. Observăm, însă, că art. 108 alin. (1) din Constituție face referire la hotărâri și ordonanțe. 21

22 Scopul hotărârilor îl constituie, potrivit alin. (2) al art. 108, „organizarea executării legilor". Dacă corelăm acest enunț constituțional din art. 108 alin. (2) cu primul alineat al art. 102 din Constituție, care expune rolul Guvernului, vom ajunge la concluzia că această autoritate publică executivă își exercită rolul constituțional prin hotărâri, la care suntem liberi să adăugăm o multitudine de fapte administrative. Excludem, astfel, ordonanțele, la care face referire art. 107 alin. (1) din Constituție – în numerotarea până în 2003 – din categoria actelor prin care Guvernul își exercită puterea și autoritatea executivă.

23 O altă concluzie simplă se impune de la sine: ordonanțele Guvernului sunt instrumente formale de exercitare a funcției legislative a Reprezentanței Naționale. De aceea nu putem accepta opinia că adoptarea ordonanțelor reprezintă o modalitate de participare a Guvernului la realizarea puterii legislative, corespunzător rolului acestuia prevăzut la art. 102 alin. (1) din Constituție[1]. Singura modalitate de participare sau de interferență a Guvernului în înfăptuirea procesului legislativ este exercitarea dreptului său de inițiativă legislativă și de transmitere a unor amendamente la propunerile legislative depuse de parlamentari. O formă de interferență a Guvernului în exercitarea puterii legislative constă și în punctele sale de vedere exprimate potrivit art. 111 din Constituție. Participarea Guvernului la realizarea puterii legislative contravine principiului separației puterilor în stat, echivalând cu un dezechilibru major în structura de puteri ale statului.

24 Delegarea legislativă este o completare de natură constituțională a rolului Guvernului, pe care acesta este liber să și-o asume ocazional cu respectarea celorlalte condiții constituționale.

25 Curios este, însă, faptul că art. 108 alin. (3) din Constituție se referă numai la ordonanțele adoptate prin abilitare parlamentară, nu și la ordonanțele de urgență prin care Guvernul adoptă norme primare din sfera de autoritate legislativă a Parlamentului. Nespecificând domeniile de abilitare, frecvența recurgerii la procedura delegării legislative și neobligând Parlamentul să ratifice ulterior ordonanțele guvernamentale, Constituția a fost extrem de generoasă cu Guvernul, contribuind astfel indirect la raționalizarea indirectă a funcției legislative a Parlamentului prin adoptarea abuzivă a ordonanțelor, îndeosebi al celor de urgență. În anii ce au urmat intrării în vigoare a Constituției, toate guvernele, cu excepția Guvernului Văcăroiu, în perioada 1992-1996[2], au abuzat de puterea de a cere forului legislativ autorizare pentru a adopta ordonanțe simple, și mai ales de dreptul constituțional de a adopta ordonanțe de urgență.

26 Sigur că noțiunea de abuz raportată la practica guvernamentală de a folosi excesiv delegarea legislativă, precum și delegarea primară constituțională, trebuie circumscrise cadrului constituțional dat, caracteristicilor sistemului politic consacrat în Legea fundamentală și chiar sistemului electoral ce nu a permis structurarea clară a Parlamentului în majoritate și opoziție. Când vorbim de abuzul de ordonanțe în general și de ordonanțe de urgență în special nu vorbim de încălcarea Constituției, ci mai degrabă de solidarizarea exagerată a majorității parlamentare cu Guvernul. Abuzul de ordonanțe ar fi putut fi lesne

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan, D. Apostol Tofan*, Delegarea legislativă în România. Analiză comparativă în raport cu statele occidentale, Revista de drept public, nr. 1/2000.

[2] Parlamentarismul în România: diagnoză și propuneri de reformă, Institutul „Ovidiu Șincai", București, 2011, p. 22. A se vedea și *T. Oniga*, Delegarea legislativă, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 84 și urm.

strict limitat sau, chiar, stopat dacă președinții de republică ar fi atras atenția în mesaje adresate Parlamentului că o asemenea practică guvernamentală și „sfioșenia" parlamentară contravin principiilor democrației constituționale.

În doctrina de specialitate s-a subliniat deseori efectele nocive ale excesului de delegare legislativă, întreținut în parte și de Curtea Constituțională[1]. Una dintre cauzele care au permis forțarea de către Guvern a spiritului instituției delegării legislative a fost interpretarea mult prea largă a termenului de situație excepțională din redactarea alin. (4) din art. 114 din Constituție în formularea în vigoare până la revizuirea acesteia în 2003. 27

Constituția din 1991 a avut unele imperfecțiuni în materie de delegare legislativă, întrucât nu a precizat mai clar, mai restrictiv condițiile în care Guvernul poate să recurgă la emiterea ordonanțelor de urgență. La rândul său, Guvernul a abuzat, a exagerat adoptând un număr impresionant de ordonanțe de urgență, precum și „ordonanțe simple", care practic au sufocat forul legislativ, întrucât Constituția, precum și legile de abilitare a Guvernului de a adopta ordonanțe în timpul vacanței parlamentare au prevăzut aprobarea acestora de către cele două Camere. De asemenea, textele constituționale au permis printr-o interpretare doctrinară și parlamentară, la limita constituționalității, că printr-o ordonanță de urgență Guvernul poate să reglementeze în domeniul legilor organice[2]. 28

Nici Curtea Constituțională nu a reușit să ofere indicii pentru o circumstanțiere mai strictă a acestei sintagme. Astfel, instanța de contencios constituțional a reținut faptul că în cazul ordonanței de urgență, prin cazuri excepționale, în sensul art. 115 alin. (4) din Constituție se au în vedere acele situații care nu se pot încadra în cele avute în vedere expres de lege. În asemenea cazuri, intervenția Guvernului este justificată de interesul public, lezat de caracterul anormal și excesiv al cazurilor excepționale. Deci o măsură adoptată pe calea unei ordonanțe de urgență se poate fundamenta numai pe necesitatea și urgența reglementării unei situații care datorită circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public[3]. 29

În concepția Adunării Constituante preluată și în jurisprudența Curții Constituționale, delegarea legislativă este o instituție specifică dreptului constituțional și presupune transferul de atribuții de la Parlament către executiv în anumite condiții prevăzute de legea de abilitare ori de Constituție. Este, prin urmare, o limitare a monopolului parlamentar în materia legiferării, care însă își găsește o justificare unanim acceptată ce izvorăște din principiul separației și al colaborării puterilor în stat[4]. 30

Una dintre temele mari ale revizuirii Constituției în 2003 s-a referit la delegarea legislativă. Art. 114 din Constituție a fost supus revizuirii tocmai pentru a se conferi mai multă strictețe acestei proceduri. Legea de revizuire a Constituției a reformulat instituția delegării legislative, aducând soluții judicioase pentru rezolvarea unor situații conflictuale între puterea legislativă și cea executivă și care permit o restrângere a puterii Guvernului de a emite ordonanțe de urgență și un control sporit și real al Parlamentului asupra acestuia. 31

---

[1] A se vedea *T. Oniga*, op. cit., p. 87-93.

[2] *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2004, p. 189.

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 65 din 20 iunie 1995 (M.Of. nr. 129 din 28 iunie 1995).

[4] Decizia Curții Constituționale nr. 1438 din 4 noiembrie 2010 (M.Of. nr. 16 din 17 ianuarie 2011).

O importanță deosebită, în acest sens, o prezintă dispoziția constituțională introdusă prin Legea de revizuire, potrivit căreia dacă în termen de 30 de zile de la depunerea ordonanței de urgență, Camera sesizată nu se pronunță asupra acesteia, ordonanța este considerată adoptată și se transmite celeilalte Camere care va decide în procedură de urgență[1].

32 Un lucru să fie, însă, clar: legislatorii membri ai Adunării Constituante au creat în art. 115 din Constituție suportul constituțional pentru declanșarea unei competiții inegale în materie de producție legislativă între Parlament și Guvern. Cu sprijinul majorității parlamentare Guvernul poate deveni un competitor foarte puternic al Parlamentului pentru domeniile sau materiile în care este apt să emită ordonanțe. Practica parlamentară atestă că mai toate guvernele au înlocuit la un moment dat și pentru o anumită perioadă Parlamentul.

33 Sigur, susținătorii entuziaști ai delegării legislative pot să afirme că prin procedura legislativă prevăzută pentru examinarea ordonanțelor de urgență, Parlamentul este constrâns, practic, să accelereze examinarea acestora, ceea ce echivalează cu examinarea obișnuită a unui proiect de lege și, astfel, nu s-ar mai putea spune că Parlamentul este înlocuit. Dacă în privința ordonanțelor de urgență este utilizată procedura legislativă de urgență, iar Camerele vor putea dezbate ordonanța de urgență cu rigoarea și eficiența unor foruri legislative, nu este mai puțin adevărat că în privința ordonanțelor simple, procesul legislativ de examinare a acestora durează destul de mult, nu puține fiind situațiile în care până la finalizarea dezbaterii, ordonanța respectivă este modificată uneori și de Parlament și de Guvern.

34 Oricum, filozofia Adunării Constituante în materie de delegare legislativă a fost întărită în practica jurisdicțională a Curții Constituționale. Nu de puține ori, însă, Curtea a validat cu ușurință condamnabilă interpretările date de Guvern termenului de situație extraordinară din cuprinsul art. 115 alin. (4) din Constituție. Curtea Constituțională a statuat că delegarea legislativă a Guvernului de a emite ordonanțe poate opera în temeiul Constituției, potrivit art. 115 alin. (4), în cazul ordonanțelor de urgență, sau în temeiul legii de abilitare adoptate cu respectarea alin. (1) al aceluiași articol. Interdicția reglementării de către Guvern în domeniul legii organice privește numai ordonanțele Guvernului adoptate în baza unei legi speciale de abilitare, această interdicție decurgând direct din textul constituțional. O asemenea limitare nu este prevăzută însă de alin. (4) al art. 115 din Constituție, referitor la ordonanțele de urgență, care nu reprezintă o varietate a ordonanței emise în temeiul unei legi speciale de abilitare, ci reprezintă un act normativ, adoptat de Guvern, în temeiul unei prevederi constituționale, care permite Guvernului, sub controlul strict al Parlamentului, să facă față unor situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată[2].

§2. Raportarea instituției delegării legislative la alte sisteme constituționale

35 Transferarea puterii legislative de la Parlament la guvern, cunoscută în doctrină sub denumirea de „delegarea de legislație", este statuată la nivel constituțional, practic, în toate statele moderne. Consacrarea constituțională a delegării legislative este, însă, de

[1] *C. Ionescu*, op. cit., p. 191 și 192.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 120 din 16 martie 2004 (M.Of. nr. 296 din 5 aprilie 2004). A se vedea și *T. Toader*, Constituția României reflectată în jurisprudența constituțională, Ed. Hamangiu, București, 2011, p. 237 și 238.

dată recentă, fiind recunoscută la nivel general după primul război mondial. Se poate spune că delegarea de competențe legislative în profitul puterii executive a fost mai mult o creație a practicii de guvernare în situații extraordinare care impuneau măsuri și acțiuni de autoritate publică cu o forță juridică superioară, decât un demers al puterii constituante. Din punct de vedere conceptual, „delegarea de legislație" sau „delegarea puterii legislative" constă într-un transfer de prerogative de la Parlament către Guvern privind adoptarea unui act normativ cu putere de lege. Este de esența democrației constituționale ca delegarea legislativă să fie consacrată în textele constituționale. Putem spune, chiar, că lipsa din Constituție a unor dispoziții clare cu privire la condițiile în care Parlamentul poate transfera prerogativele sale legislative Guvernului, și emiterea de către acesta cu de la sine putere a unor norme juridice având putere de lege, constituie o dovadă a inexistenței statului de drept, ori a încălcării acestuia.

Analizată exclusiv pe plan teoretic, delegarea legislativă încalcă principiul separației 36
celor trei puteri în stat și principiul suveranității naționale, legea adoptată de forul reprezentativ al națiunii, fiind chiar prima și esențiala formă de exprimare a suveranității. De aceea, abilitarea Guvernului de a adopta norme cu putere de lege încalcă principiul suveranității naționale. Din punct de vedere practic, delegarea legislativă s-a impus definitiv în procesul de guvernare, datorită întăririi, la începutul secolului al XX-lea, a rolului și responsabilității autorităților de vârf ale puterii executive pentru organizarea și conducerea statului. Exemple notabile de delegare legislativă sunt, însă, întâlnite chiar la sfârșitul secolului al XIX-lea în Europa.

Sub imperiul Constituției Franței din 1875, președintele republicii legifera în anumite 37
domenii în virtutea unei competențe conferite expres prin lege[1]. În doctrină, teoria delegării puterii legislative a fost acceptată cu mare dificultate. Cei mai mulți autori au găsit inițial argumente împotriva delegării. S-a spus că delegarea puterii legislative, ca de altfel, a tuturor celorlalte prerogative pe care Constituția (este vorba de Constituția Franței din 1875 – *n.n.*, C.I.) le atribuie Camerelor, este imposibilă din punct de vedere juridic, motivul fiind simplu: puterea (legislativă) nu este un drept propriu al Parlamentului, ci o funcție pe care Constituția i-o conferă, nu pentru a dispune de ea, ci pentru a o exercita în conformitate cu dispozițiile constituționale[2]. În cele din urmă, teoria delegării legislative a fost acceptată cu condiția de a fi prevăzută formal în Constituție. Sub impactul schimbărilor sociale profunde ce au urmat primului război mondial, noile constituții au putut prevedea ele însele anumite substituiri de competențe, au putut lăsa Parlamentului facultatea de a-și delega competențele legislative, fie printr-o autorizare expresă, fie prin renunțarea *de facto* de a exercita atribuții în anumite domenii, lăsând astfel câmp liber de acțiune Guvernului[3].

În secolul al XX-lea doctrina de drept public a acceptat în unanimitate să se includă 38
în constituții instituția delegării legislative. Motivația este simplă: sunt momente și situații complexe în procesul de guvernare când lentoarea legislativă a Parlamentului sau configurația politică diluată a acestuia, ori dificultatea realizării unor majorități parlamentare clare și stabile, impun găsirea de către Guvern a unor soluții politice urgente

[1] *L. Duguit*, Manuel de droit constitutionnel, E. de Boccard, Éditeur, Paris, 1923, p. 523

[2] *A. Esmein*, Eléments de droit constitutionnel français et compare, vol. II, Sirey, Paris, 1921, p. 81

[3] Idem, p. 87.

pentru a face față unor provocări, de obicei interne. De asemenea, tehnicizarea din ce în ce mai mare și mai subtilă a proceselor de conducere impune cu urgență găsirea unor soluții legislative de strictă specializare în domenii determinate, ori, în asemenea situații, de obicei conjuncturale, forurile legislative nu au un corp de experți pentru a pregăti proiecte de lege în domeniile respective și pentru reglementarea unui complex de relații sociale cu grad înalt de tehnicitate. În schimb, ministerele și alte departamente sau agenții guvernamentale oferă un spațiu larg de documentare, informare, expertiză strict specializată în domenii diferite. În acest fel, guvernele, care dețin și utilizează experți cu înaltă calificare, sunt în mai mare măsură capabile decât forurile legislative să elaboreze și să dea o formă finală unor acte normative cu putere de lege.

39 Acestea sunt pe scurt motivele care au convins pe membrii Adunărilor Constituante să accepte, sub denumirea de „delegare legislativă", transferul condiționat și limitat în timp de prerogative legislative de la Parlament la Guvern. Nimeni nu își face iluzii că pe această cale suveranitatea Parlamentului rămâne neștirbită și că Guvernul nu capătă tendința spre o putere excesivă. Toți, deopotrivă, politicieni, legiuitori, componenți ai societății civile, cetățeni, realizează că transferul, chiar și condiționat și limitat în timp de prerogative legislative de la Parlament la Guvern, reprezintă o schimbare de concepție teoretică și politică, de atitudine față de teoriile și textele constituționale clasice. E clar că impulsul acestor schimbări, nu numai doctrinare, dar și practic-instituționale, nu a venit din interiorul Parlamentelor sau al societății civile și nicidecum din partea cetățenilor, ci din partea puterii executive, în speță, a Guvernelor.

40 Am făcut referire în această parte a comentariului art. 115 din Constituție la o sferă largă de actori interesați de instituția delegării legislative, toți deopotrivă fiind implicați într-o formă sau alta în modul în care se înclină raporturile constituționale între Parlament, ca reprezentant legitim al cetățenilor și Guvern, tentat în orice moment de exercițiul excesiv al autorității și puterii de comandă asupra celorlalte instituții politice.

41 Cei care au și simțul civic, dar și autoritatea și legitimitatea găsirii celor mai eficiente și neutre soluții constituționale pentru reglementarea regimului juridic al aplicării delegării legislative sunt membrii Adunărilor Constituante. Aceștia mai trebuie să aibă, însă, și iscusința găsirii celor mai bune și eficiente soluții de transfer de competențe legislative de la Parlament la Guvern, care să asigure cu rapiditate soluționarea legislativă a situațiilor de criză și revenirea la normalitate.

42 În doctrina dreptului constituțional și a dreptului public, în general, ideea de delegare de putere sau de atribuții, deși foarte veche, a căpătat o formă juridică, practic, în toate sistemele de drept. Terminologia delegării și a formelor sale de înfăptuire este bogată. Putem vorbi despre delegarea de funcții, de putere, de autoritate sau de atribuții. Chiar la baza principiului suveranității este așezată ideea de delegare. Astfel, suveranitatea aparține poporului ca titular legitim al acesteia, dar poporul o transferă, o deleagă sub condiție Parlamentului și altor organisme reprezentative.

43 Delegarea este definită în dreptul constituțional francez ca fiind actul prin care titularul unei competențe (delegant) o transferă spre a fi exercitată unei alte autorități determinate (delegatar)[1].

[1] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992.

În sistemul constituțional francez actual, practica decretelor-lege folosită între 1875-1958, a fost preluată sub denumirea de ordonanțe (art. 38 din Constituție)[1]. În Franța, acest procedeu poate fi folosit mai ales în materie bugetară. Astfel, dacă proiectul de buget introdus de Guvern nu este adoptat de Parlament în 70 de zile, Guvernul are dreptul [art. 47 alin. (3) din Constituție] să adopte el însuși actul normativ respectiv prin ordonanță. 44

Consecvent opiniei în favoarea delegării, art. 38 din Constituția Franței, abilitează Guvernul ca pentru înfăptuirea programului său, să ceară Parlamentului autorizația de a lua hotărâri, într-un termen limitat, care în mod normal sunt de domeniul legii[2]. 45

Dispoziții având un conținut asemănător sunt stipulate și în alte constituții. Astfel, potrivit art. 44 din Constituția Greciei, în circumstanțe excepționale, de necesitate, de extremă urgență și neprevăzută, Președintele Republicii poate, la propunerea Consiliului de Miniștri să edicteze acte cu valoare legislativă. Aceste acte sunt supuse, potrivit dispozițiilor art. 72 parag. 1 din Constituție, ratificării Camerei Deputaților într-un termen de 14 zile de la edictarea lor sau de la convocarea în sesiune a forului legislativ. 46

Constituția Spaniei din 1978 prevede de asemenea, în art. 82, că Parlamentul (Cortesurile Generale) poate delega Guvernul printr-o lege-cadru să edicteze reguli având putere de lege (decrete legislative). În legea-cadru se stabilesc precis domeniul de reglementare și durata delegării. Guvernul poate adopta și decrete-lege în caz de „necesitate extraordinară și urgentă". Constituția Spaniei cuprinde nu mai puțin de 5 articole care reglementează delegarea legislativă[3]. Parlamentul portughez (Adunarea Republicii) este competent, 47

---

[1] Art. 38 din Constituție prevede că pentru punerea în aplicare a programului său, Guvernul poate cere Parlamentului aprobarea de a lua prin ordonanțe, pentru un termen limitat, măsuri care sunt în mod normal de domeniul legii. Ordonanțele sunt luate în Consiliul de Miniștri în urma avizului Consiliului de Stat. Ele intră în vigoare la publicarea lor, dar sunt considerate perimate dacă proiectul de lege de ratificare nu este depus în fața Parlamentului înainte de data fixată de legea de abilitare. La expirarea termenului menționat în primul alineat al prezentului articol, ordonanțele nu mai pot fi modificate decât prin lege, în materiile care sunt de domeniul legislativ.

[2] Trebuie menționat că potrivit Constituției, Guvernul nu este învestit prin acceptarea de către Parlament a programului său de guvernare. De aceea, termenul de program utilizat în art. 38 din Constituția Franței se raportează la programul asupra căruia Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Adunării Naționale în temeiul art. 49 din Constituție.

[3] Constituția Spaniei reglementează delegarea legislativă în articolele: *Art. 82* – (1) Parlamentul poate abilita Guvernul să emită norme cu rang de lege, în materii care nu sunt incluse în articolul anterior; (2) Delegarea legislativă trebuie acordată printr-o lege cadru, atunci când obiectul său este formularea textelor pe articole sau printr-o lege ordinară, când este vorba de comasarea mai multor texte legale într-unul singur; (3) Delegarea legislativă trebuie acordată Guvernului în mod expres pentru o materie anume și pentru o perioadă determinată. Delegarea legislativă încetează în momentul publicării de către Guvern a normei corespunzătoare. Ea nu poate fi considerată acordată în mod tacit sau pentru o perioadă nedeterminată. Cu atât mai puțin, subdelegarea către alte autorități distincte de Guvernul propriu, nu poate fi autorizată; (4) Legile cadru stabilesc cu precizie obiectul și durata delegării legislative, ca și principiile și criteriile care trebuie respectate în exercitarea acesteia; (5) Autorizarea pentru comasarea textelor legate stabilește domeniul normativ care face obiectul delegării, specificându-se dacă se circumscrie unei simple elaborări a unui text unic sau se înscrie în cea de regularizare, clarificare și armonizare a textelor de lege care trebuie comasate; (6) Fără a prejudicia competența proprie a tribunalelor, legile de delegare pot stabili în fiecare caz formele suplimentare de control. *Art. 83* – Legile-cadru nu pot în niciun caz să: a) autorizeze

potrivit art. 165 alin. (2) și (3) din Constituție, să confere Guvernului autorizația de a legifera. Fiind astfel învestit cu o adevărată competență legislativă, guvernul portughez poate adopta decrete-legi în domeniile care nu sunt rezervate Adunării Republicii, precum și în domeniile respective, potrivit legii de abilitare[1].

48 Delegarea legislativă este statuată și în Constituția Italiei, care prevede în art. 76 că exercitarea funcției legislative nu poate fi delegată Guvernului, decât după stabilirea principiilor și criteriilor directoare ale delegării și numai pentru un timp limitat și pentru obiective determinate. Delegarea legislativă în favoarea Guvernului urmează a fi făcută în mod expres de ambele Camere ale Parlamentului. Beneficiar și responsabil pentru transferul de autoritate legislativă, Guvernul va putea adopta decrete cu putere de lege organică. Constituția prevede, totodată, în art. 77 alin. (2) că în cazuri extraordinare de necesitate și de urgență, Guvernul adoptă, pe răspunderea sa, măsuri provizorii cu putere de lege, fiind obligat să le prezinte spre transformare în lege, Camerelor în aceeași zi. Dacă acestea nu se află în sesiune și chiar dacă sunt dizolvate, vor fi convocate în mod special și se vor întruni în 5 zile. Decretele Guvernului adoptate în urma delegării legislative urmează să fie considerate abrogate dacă nu sunt transformate în lege în termen de 60 de zile de la data publicării lor[2].

---

modificarea propriei legi cadru; b) autorizeze adoptarea de norme cu caracter retroactiv. *Art. 84* – Dacă o propunere de lege sau de amendament este contrară unei delegări legislative în vigoare, Guvernul este abilitat să se opună de a i se da curs. În acest caz se poate prezenta o propunere de lege care să abroge total sau parțial legea de delegare. *Art. 85* – Dispozițiile Guvernului care sunt obiectul delegării legislative se numesc decrete-legi. *Art. 86* – (1) În caz de necesitate extraordinară și urgentă, Guvernul poate emite dispoziții legislative provizorii care iau forma decretelor-lege și care nu vor putea afecta organizarea instituțiilor de bază ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle cetățenilor prevăzute în Titlul I, regimul comunităților autonome și nici sistemul electoral general; (2) Decretele-lege trebuie să fie supuse imediat dezbaterii și votării pe ansamblu Congresului Deputaților, convocat anume în acest scop, dacă nu este reunit, în timp de treizeci de zile de la promulgarea lor. Congresul Deputaților, trebuie să se pronunțe în același timp asupra aprobării sau abrogării, pentru care regulamentul va stabili o procedură specială și sumară; (3) În termenul prevăzut în alineatul anterior, Parlamentul poate da curs decretelor-lege conform procedurii de urgență prevăzută pentru proiectele de lege (Constituția Spaniei, Ed. All, București, 1998).

[1] Art. 165 din Constituția Portugaliei conține următoarele texte referitoare la delegarea legislativă: alin. (2) – Legile de abilitare (privind autorizarea delegării legislative – *n.n.*, C.I.) stabilesc obiectul, scopul, întinderea și durata autorizării, aceasta din urmă neputând fi prelungită; alin. (3) – Delegarea legislativă nu poate fi utilizată decât o singură dată, cu excepția utilizării sale fracționate; alin. (4) – Autorizările devin caduce în cazul demisiei Guvernului care le-a acordat, încetării mandatului sau dizolvării Adunării pentru Republică.

[2] Redăm alăturat dispozițiile prevăzute în Constituția Italiei referitoare la instituția delegării legislative:

Art. 76 – Exercitarea funcției legislative nu poate fi delegată Guvernului decât după stabilirea principiilor și a criteriilor directoare ale delegării și numai pentru un timp limitat și pentru obiective determinate.

Art. 77 – Guvernul nu poate, fără ca această putere să îi fi fost expres delegată de Camere, să promulge decrete cu putere de lege organică; Atunci când, în cazuri extraordinare de necesitate și de urgență, Guvernul adoptă, pe răspunderea sa, măsuri provizorii cu putere de lege, trebuie să le prezinte spre transformare în aceeași zi Camerelor, care, chiar dacă sunt dizolvate, vor fi convocate special și se vor întruni în termen de cinci zile; Decretele sunt abrogate, dacă nu sunt transformate

Italia are, de altfel, o îndelungată tradiție în materie, evocată și de Giorgio del Vecchio în lucrarea „Lecții de filozofie juridică" și justificată de acesta prin principiul de drept *„Salus populi suprema lex esto"*. În concepția lui del Vecchio aprecierea necesității și urgenței avute în vedere de puterea executivă, are un caracter esențialmente politic și ca atare aparține Guvernului și la urma urmelor Parlamentului, și nu judecătorilor[1]. Legea italiană din 31 ianuarie 1926 privind facultatea puterii executive de a emana norme juridice, evocată ca exemplu de Giorgio del Vecchio, prevedea că prin decrete-lege pot fi emise norme cu putere de lege când Guvernul este delegat în acest sens printr-o lege și în limitele delegării, sau în cazuri extraordinare, în care rațiuni de urgență și absolută necesitate o cer[2]. 49

În sistemul constituțional german destinatarii delegării legislative pot fi Guvernul federal, un ministru federal sau guvernele landurilor. Legea de abilitare stabilește conținutul, scopul și limitele abilitării. Actul prin care se concretizează abilitarea de a legifera este ordonanța. Constituția permite chiar că abilitarea poate fi transmisă printr-o ordonanță regulamentară[3]. 50

în lege în termen de șaizeci de zile de la publicarea lor. Camerele pot totuși să reglementeze printr-o lege raporturile juridice născute pe baza decretelor netransformate în lege (*Constituția Republicii Italiene*, Ed. All Beck, București, 1998).

[1] A se vedea *G. del Vecchio*, Lecții de filozofie juridică, Ed. Europa Nova, București, f.a., p. 241.

[2] *G. Guarino, L. Elia*, Codice Constituzionale della Repubblica Italiana, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1957, p. 1283. A se vedea și *G. del Vecchio*, op. cit., p. 242.

[3] Redăm alăturat dispozițiile prevăzute în Legea fundamentală a Germaniei, referitoare la instituția delegării legislative: *Art. 80 [Emiterea de ordonanțe regulamentare]* – (1) a. Guvernul Federal, un ministru federal sau guvernele landurilor pot fi împuternicite prin lege să emită ordonanțe regulamentare. b. În acest scop, în lege trebuie să fie determinate cuprinsul, scopul și limitele împuternicirii acordate. c. Temeiul juridic trebuie să fie menționat în ordonanță. d. Dacă se prevede în lege că împuternicirea poate să fie transmisă mai departe, pentru transmiterea împuternicirii este nevoie de o ordonanță regulamentară; (2) Au nevoie de încuviințarea Consiliului Federal, sub rezerva unei reglementări contrare prin lege federală, ordonanțele Guvernului Federal sau ale unui ministru federal privind regulamentele generale și îndatoririle pentru folosirea instalațiilor poștei și telecomunicațiilor, stabilirea taxelor pentru exploatarea căilor ferate ale Federației, precum și ordonanțele regulamentare emise în baza unor legi federale care au nevoie de încuviințarea Consiliului federal (Bundesrat) sau care sunt executate de landuri prin mandatul Federației sau în baza propriilor atribuții; (3) Consiliul Federal (Bundesrat) poate să adreseze Guvernului Federal propuneri pentru emiterea de ordonanțe regulamentare care au nevoie de încuviințarea sa; (4) În măsura în care prin lege federală sau în baza unei legi federale, guvernele de landuri sunt împuternicite să emită ordonanțe regulamentare, landurile sunt autorizate și prin lege la un regulament. *Articolul 80a [Aplicarea dispozițiilor legale în caz de stare de încordare]* – (1) a. Dacă se prevede în această Lege Fundamentală sau într-o lege federală asupra apărării, inclusiv a ocrotirii populației civile, că ordonanțele regulamentare pot să fie aplicate numai în limitele acestui articol, aplicarea lor în afara stării de apărare este admisă numai dacă Bundestagul declară survenirea unei stări de încordare sau dacă a aprobat aplicarea în mod expres. b) Declararea stării de încordare și încuviințarea expresă în cazurile prevăzute în Art. 12a, par. (5), fraza 1, și par. (6), fraza 2, au nevoie de o majoritate de două treimi a voturilor exprimate; (2) Măsurile în baza ordonanțelor regulamentare conform paragrafului (1) trebuie anulate, dacă Bundestagul o cere; (3) a. Prin derogare de la paragraful (1), este admisă aplicarea unor asemenea ordonanțe regulamentare și în baza și limitele unei hotărâri luate de un

51 Constituția Austriei prevede în art. 18 alin. (1) că întreaga administrație publică este bazată pe lege. Textul constituțional reflectă poziția suverană a Parlamentului în ceea ce privește funcția legislativă în stat. Autoritățile administrative sunt îndrituite să emită ordonanțe în baza unei legi, aplicabile în sfera lor de competență. Delegarea legislativă este reglementată extrem de riguros, în beneficiul președintelui federal[1)].

§3. Precedente istorice ale delegării legislative în dreptul public românesc

52 În România, practica emiterii decretelor-legi a fost folosită în diferite perioade istorice. Inițial a fost instituită de Domnitorul Alexandru Ioan Cuza în 1864 după modelul francez. Astfel, în art. 18 alin. (2) al Statutului Dezvoltător al Convenției de la Paris din 1858, se prevedea că „Decretele ce până la convocarea noii Adunări se vor da de Domn, după

---

organism internațional, cu încuviințarea Guvernului Federal, în cazul unui tratat de alianță. b. Măsurile în baza acestui paragraf trebuie anulate, dacă Bundestagul o cere cu majoritatea membrilor săi. (*Legea fundamentală pentru Republica Federală Germania*, Ed. All, București, 1998).

[1)] Redăm alăturat dispozițiile prevăzute în Constituția Austriei, referitoare la instituția delegării legislative:

Art. 18. (1) Întreaga administrație publică este reglementată prin lege; (2) În baza unei legi, fiecare autoritate administrativă poate să emită ordonanțe în sfera sa de competență; (3) În situația în care se impun măsuri imediate, care potrivit Constituției necesită adoptarea unei rezoluții a Consiliului Național, pentru a preveni daune evidente și ireparabile în detrimentul comunității, într-o perioadă în care Consiliul Național nu este întrunit, nu se poate întruni în timp util ori este împiedicat să acționeze din motive care îi depășesc capacitatea de control, Președintele federal poate, la recomandarea Guvernului federal pe răspunderea proprie și a Guvernului, să adopte măsurile respective prin ordonanțe temporare de modificare a legilor. Guvernul federal este obligat să-și prezinte recomandările pe baza consimțământului Subcomisiei permanente numite de către Comisia principală a Consiliului Național [art. 55 alin. (2)]. Aceste ordonanțe necesită contrasemnătura Guvernului federal; (4) Ordonanțele emise în temeiul alineatului (3) de mai sus se trimit fără întârziere de către Guvernul federal Consiliului Național care, dacă nu se află în sesiune la acea dată, este convocat de către Președintele federal, iar dacă se află în sesiune, de către președintele Consiliului Național, într-una dintre cele opt zile care succed trimiterii. În patru săptămâni de la data trimiterii ordonanței, Consiliul Național este obligat fie să adopte o lege federală în locul acesteia, fie o rezoluție de invalidare imediată a ordonanței. În acest ultim caz, Guvernul federal este obligat să pună imediat în executare această decizie. Pentru ca rezoluția Consiliului Național să fie adoptată în timp util, președintele este obligat să supună proiectul la vot cel mai târziu în penultima zi a termenului de patru săptămâni; dispoziții detaliate vor fi cuprinse în legea federală cu privire la Regulamentul Consiliului Național. Dacă ordonanța este retrasă de către Guvernul federal, în conformitate cu dispozițiile precedente, dispozițiile legale care au fost invalidate de ordonanță își produc din nou efectele de la data la care anularea ordonanței intră în vigoare; (5) Ordonanțele specificate în alineatul (3) de mai sus nu pot modifica dispozițiile constituționale și nici nu pot viza sarcinile financiare permanente ale federației, sarcinile financiare ale landurilor sau municipalităților, angajamentele financiare ale cetățenilor, înstrăinarea proprietății de stat, măsurile legate de domeniile specificate în art. 10 alin. (1) parag. 111 (este vorba, între altele, de asigurările sociale și contractuale; camerele de muncă și lucrătorii salariați, cu excepția celor din agricultură și domeniul forestier – *n.n.*, C.I.), dreptul de asociere colectivă și nici protecția dreptului de închiriere".

propunerea Consiliului de Miniştri şi a Consiliului de Stat, vor avea putere de lege"[1]. De asemenea, în art. III al „Modificaţiunilor îndeplinătoare Statutului" se arată că, în cazul când guvernul ar fi nevoit a lua măsuri de urgenţă care cer concursul Adunării Elective şi al Senatului, în timpul când aceste adunări nu sunt deschise, ministrul va fi dator a le supune la cea dintâi convocaţiune, motivele şi rezultatele acestor măsuri".

53 Această practică a mai fost folosită în România în timpul primului război mondial. Constituţia din 1923 a ratificat prin art. 133 unele dintre decretele-lege adoptate în perioada anterioară. Deşi Constituţia din 1923 nu conţinea referiri exprese la delegarea legislativă, dreptul puterii executive, în speţă al Regelui de a emite decrete-lege nu era contestat în practică. Singura condiţie pentru intrarea acestor acte în vigoare era respectarea art. 87 alin. (2) din Constituţie potrivit căruia „nici un act al Regelui nu poate avea tărie dacă nu va fi contrasemnat de un ministru care prin aceasta chiar devine răspunzător pe acel act". Decretele-lege urmau să fie supuse Parlamentului, spre ratificare.

54 Atât sub imperiul Constituţiei din 1866, cât şi celei din 1923, Regele putea emite decrete-lege. Acestea aveau forţa juridică a unei legi, întrucât urmau să fie ratificate de corpurile legiuitoare şi convertite în legi. Totuşi, doctrina le considera acte neconstituţionale[2], deşi le accepta, dată fiind situaţia extraordinară în care erau emise şi cerinţa ca în lipsa unui Parlament care să funcţioneze, un alt organ al statului să-şi asume responsabilitatea de a institui norme cu putere de lege, care oricum urmau să fie ratificate ulterior de Parlament[3].

55 Treptat, practica decretelor-legi a câştigat adepţi, îndeosebi datorită condiţiilor de război, când Parlamentul nu putea legifera cu eficienţă şi fără întârziere. Cu toate acestea s-a evitat ca puterea executivă care îşi asumase dreptul de a emite decrete-legi să devină omnipotentă din acest punct de vedere. S-au stabilit, astfel, limite ale competenţei puterii executive de a decreta astfel de acte şi condiţia ratificării lor ulterioare de către Parlament. În acest sens, Înalta Curte de Casaţie, Secţia I, a decis în mai multe speţe că puterea executivă are dreptul de a lua prin decrete-legi măsurile necesare pentru conservarea statului, cu condiţia ca ele să fie impuse de un caz de absolută necesitate şi să fie ratificate ulterior de către Parlament[4]. Decizia Curţii de Casaţie stabilea anumite limite pentru emiterea decretelor-legi, şi anume:

- să existe starea de război sau o altă împrejurare extraordinară;
- să fie cu neputinţă ca puterea legiuitoare să se exercite cu cele trei puteri care o compun;
- măsurile luate să răspundă unor trebuinţe urgente, care interesează conservarea sau chiar existenţa ţării;

---

[1] Între actele normative de răsunet adoptate prin această procedură figurează Codul civil, Codul penal, Codul de procedură penală, Legea pentru recrutarea armatei etc. (A se vedea *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Institutul de arte grafice, Ed. Marvan, Bucureşti, 1935, p. 63 şi *G. Alexianu*, Principii de drept constituţional, Ed. Librăriei „Universala", Alcalay & Co. Bucureşti, 1939, p. 174).

[2] A se vedea *A. Teodorescu*, op. cit., p. 61.

[3] Ibidem. Anibal Teodorescu aprecia că „acest procedeu, deşi nepermis de Constituţiune, prezintă totuşi folosul necontestat că statul nu suferă de lipsa de funcţionare a organului său normal de legiferare, iar regula de drept este creată repede şi în deplină concordanţă cu nevoia care a necesitat-o" (Idem, p. 62).

[4] *T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 211; *T. Oniga*, op. cit., p. 37.

- măsurile să fie necesare pentru salvarea existenței statului[1]. Într-o decizie anterioară, aceeași secție a înaltei instanțe a decis că „puterea executivă încredințată Regelui are dreptul să vegheze și, în lipsa Reprezentațiunii Naționale, să ia prin decret-lege toate măsurile necesare pentru salvarea și ocrotirea intereselor Statului, în cazul când crede că, prin întârziere, aceste interese ar putea fi compromise"[2].

56 Indirect, Constituția din 1923 a creat o piedică în calea Parlamentului de a delega puterea sa legislativă Regelui sau Guvernului. Art. 88 alin. (9) din Constituție statua că Regele „face regulamentele necesare pentru executarea legilor, fără să poată modifica sau suspenda legile și nu poate scuti pe nimeni de executarea lor". Acest text, coroborat cu art. 91 din Constituție, potrivit căruia „Regele nu are alte puteri decât acele date lui prin Constituție", instituia practic o interdicție pentru Rege de a emite decrete-lege, or numai aceste acte normative ar fi avut vocația de a modifica sau suspenda legi. Dacă regulamentele semnate de Rege și contrasemnate de un ministru ar fi adăugat, la legile aflate în vigoare, ori le-ar fi modificat ori suspendat, ar fi fost considerate ca fiind neconstituționale.

57 În doctrina de drept administrativ s-a susținut că „dacă regulamentul nu poate statornici raporturi noi de drept, făcând astfel funcțiune de lege, legea nu poate nici măcar să autorizeze executivul ca să reglementeze cutare sau cutare chestiune pe cale de regulament, căci din două una: ori acea chestiune făcea parte din domeniul legiuitorului, adică din acel ansamblu de chestiuni care nu pot fi legiferate decât de legiuitor, și atunci o asemenea autorizare echivalează în realitate cu o dispoziție neconstituțională, căci principiul separațiunii puterilor în stat nu îngăduie legiuitorului să se dezbrace de atributele sale constituționale; ori ea făcea parte din domeniul executivului și atunci autorizarea dată de legiuitor era inutilă, executivul făcând regulamentul despre care este vorba nu în puterea autorizării legiuitorului, ci în puterea unui drept propriu constituțional. De altfel, este un principiu general de drept ca niciunul dintre organele statului nu poate delega altuia puterile cu care l-a învestit Constituțiunea"[3].

58 Prin Legea din 9 iulie 1934 pentru simplificarea serviciilor publice și pentru luarea unor măsuri economice sau financiare urgente[4], guvernul este abilitat de Parlament să se implice legislativ în soluționarea „operativă a problemelor urgente". În acest fel, se introduce sistemul guvernării prin Decrete-lege emise de Rege.

---

[1] Decizia nr. 266 din 15 februarie 1920, în „Pandectele Române", 1921-1922, p. 5. A se vedea și *T. Drăganu*, op. cit., p. 211, *A Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Institutul de arte grafice, Ed. Marvan, București, 1935, p. 64-67.

[2] A se vedea *A. Teodorescu*, op. cit., p. 65. A se vedea și *M. Văraru*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei Socec & Co., București, 1928, p. 246.

[3] *A. Teodorescu*, op. cit., p. 47.

[4] Codul general al României. Legi uzuale, vol. XXII, 1934, p. 497-498. Art. 3 din lege prevedea că „orice decret dat în temeiul legii de față, care modifică o dispoziție a unei legi în vigoare, sau care creează o nouă stare legală, va fi supus spre ratificarea Adunărilor Legiuitoare cel mai târziu până la 15 Decembrie 1934 Decretele prevăzute în prezentul articol, care nu vor fi depuse spre ratificare pe biroul uneia dintre Adunările Legiuitoare până la 15 Decembrie 1934, își vor pierde de plin drept de la această dată puterea obligatorie, însă numai pentru viitor. Decretele depuse spre ratificare înăuntrul acestui termen își vor păstra puterea obligatorie până la hotărârea Adunărilor Legiuitoare. Prin respingerea ratificării, decretele date în temeiul legii de față nu-și vor pierde puterea obligatorie decât pentru viitor".

În doctrina constituțională, Legea din 9 iulie 1934 a fost criticată pe motiv că Parlamentul nu poate să cedeze drepturile sale de legiferare într-o materie în care competența sa este fixată de Constituție[1]. 59

Constituția din 1938 a inaugurat un ciclu nou în evoluția constituțională a statului român, și anume guvernarea personală, motivată de apărarea unor interese naționale fundamentale care altfel ar fi fost grav amenințate. În concepția constituțională și politică a Regelui Carol al II-lea, monarhul urma să dețină în continuare puterea de reglementare, specifică, de altfel, regimurilor parlamentare, și având o forță juridică inferioară legilor votate de Parlament. 60

Puterea regulamentară a Regelui era consfințită în art. 46 alin. (6) din Constituție, fiind, prin această consacrare solemnă și formală, o instituție de ordine constituțională. Teoretizarea acestei competențe era făcută cu ușurință în doctrina de specialitate care, totodată, semnala dificultatea Parlamentului de a legifera „bine și repede"[2]. Potrivit textului constituțional menționat, Regele „face regulamentele necesare pentru executarea legilor, fără să poată modifica legile și scuti pe cineva de executarea lor". 61

Sub imperiul Constituției din 1938, Regele avea, însă, și dreptul ca „în timpul când Adunările legiuitoare sunt dizolvate și în intervalul dintre sesiuni, să facă în orice privință decrete cu putere de lege, care urmau a fi supuse Adunărilor spre ratificare la cea mai apropiată sesiune a acestora" [art. 46 alin. (7)]. Prin această dispoziție, Constituția îi delega Regelui o reală putere legislativă autonomă. Monarhul, putea să se dispenseze de Adunările legiuitoare. Este vorba de o delegare legislativă de ordine constituțională. 62

Art. 98 alin. (7) din Constituția din 1938 prevedea că „până la convocarea Adunărilor Legiuitoare toate decretele au putere de lege fără a mai fi nevoie de ratificarea lor". Prin această dispoziție s-a urmărit ca puterea legislativă să se exercite permanent[3]. Mai mult, chiar, Constituția delega Regelui în art. 99, puterea de a emite un decret regal cu putere de lege, în condițiunile art. 98, pentru alegerea Adunărilor Legiuitoare, care trebuia să stabilească condițiile cerute pentru a fi alegător și ales în Cameră și în Senat, circumscripțiile electorale, numărul deputaților și senatorilor și normele după care urma a se face alegerile parlamentare. După cum se vede foarte limpede, decretul regal urma să conțină nu numai dispoziții de natură legală, ci și prevederi rezervate Constituției. 63

Prin Decretul-lege nr. 3052 din 5 septembrie 1940, cele două Camere ale Parlamentului au fost dizolvate și, prin urmare de la această dată până la constituirea Parlamentului în urma alegerilor generale din noiembrie 1946, s-a legiferat prin decrete-lege. 64

Constituția din 1948 a prevăzut crearea unui organism ales din rândul parlamentarilor – Prezidiul Marii Adunări Naționale – căruia i s-a conferit atribuția de a emite decrete 65

---

[1] *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. III, fascicola II, Ed. Casei Școalelor, București, 1938, p. 28.

[2] „Dar legiuitorul se găsește în imposibilitate materială, neavând nici timpul, nici competența tehnică de a formula toate regulile care urmează să constituie ordinea juridică a statului. De aceea, este nevoie ca, alături de organul legislativ, administrațiunea să aibă dreptul de a creia reguli prin care să completeze legile, precizând detaliile de execuțiune. Și legea și regulamentul sunt acte de suveranitate, dar între aceste acte există o inegalitate ierarhică, legea este superioară regulamentului" (P. Negulescu, *op. cit.*, p. 121). A se vedea și G. Alexianu, *Principii...*, p. 82-84.

[3] A se vedea *P. Negulescu*, Principiile fundamentale ale Constituției din 27 februarie 1938, Atelierele Zanet Corlățeanu, București, 1938, p. 185.

cu putere de lege. Constituția din 1952 a preluat întocmai prevederea din Constituția din 1948. În anul 1961, acest organism și-a schimbat denumirea în Consiliul de Stat. Din punct de vedere al naturii sale juridice, Prezidiul Marii Adunări Naționale și Consiliul de Stat întruneau caracteristicile de organ suprem al puterii de stat cu activitate permanentă, subordonate Marii Adunări Naționale. Având această calitate, Consiliul de Stat era învestit cu atribuția de a emite în anumite condiții, decrete cu putere de lege care erau apoi supuse dezbaterii M.A.N., potrivit procedurii de adoptare a legii. Aceste decrete, din punct de vedere al conținutului lor, întruneau caracteristicile decretului-lege, deși nu purtau această denumire.

66 Practica propriu-zisă a decretelor-lege a fost preluată, de fapt, asumată fără o bază legală de către Consiliul Frontului Salvării Naționale în decembrie 1989 în condițiile dizolvării Marii Adunări Naționale și a Consiliului de Stat și a fost folosită până la constituirea Parlamentului României în urma alegerilor din 20 mai 1990. Prin Legea nr. 36 din 7 decembrie 1990 privind autorizarea Guvernului de a stabili sau modifica taxe și impozite, Guvernul condus de Petre Roman a fost abilitat de Parlament să reglementeze prin hotărâre domenii rezervate prin definiție forului legislativ chiar înainte ca Tezele proiectului de Constituție, care permiteau delegarea legislativă, să fie publicate.

67 Valorile și principiile constituționale preluate în Constituția din 1991 nu s-au sedimentat încă în mentalul actorilor politici, care de fiecare dată au interpretat dispozițiile constituționale și le-au aplicat în interes partizan. S-a produs astfel o denaturare a sensului unor concepte fundamentale ale dreptului constituțional. Singura autoritate care avea legitimitate și instrumentele necesare blocării unor astfel de practici a fost și este Curtea Constituțională, care, însă, deseori a acționat cu jumătăți de măsură, încurajând prin lipsa sa de reacție obiectivă, excesul de putere, fie al Guvernului sau Președintelui României, ori chiar al Parlamentului. Deși are calitatea de garant al respectării Constituției, Curtea Constituțională a lăsat nesancționată fie preeminența puterii prezidențiale, fie pe cea a Guvernului, ori a Parlamentului, nereușind, astfel, să se afirme ca o instituție independentă și echidistantă față de puterile statului.

68 Această concluzie este valabilă și pentru comentariul art. 115 din Constituție. Textele insuficient de clare ale articolului respectiv au fost forțate practic de toate guvernele, în ciuda contestațiilor adresate instanței de contencios constituțional.

§4. Fundamentele teoretice și legitimitatea delegării legislative

69 Toate Constituțiile debutează cu consacrarea în formule solemne a ideii de delegare a puterii, aceasta fiind în esență un raport politic între Națiune, ca titular originar și suveran al puterii, și diferite organisme (puteri constituite) cărora Națiunea le conferă sau le recunoaște sub condiție și temporar, dar sub controlul său, prerogative ale autorității publice. Nicio Constituție nu se abate de la această regulă, nici măcar constituțiile fostelor state totalitare. De înțelegerea acestei reguli depinde și conceperea instituției delegării legislative, teoretizarea și mai ales construcția legitimității ei. Deformarea în practică a procedurilor constituționale referitoare la delegarea legislativă, abuzul autorității executive, ca beneficiare a delegării, de acte emise prin delegare, modificările aduse astfel, legilor votate de Parlament, reprezintă înțelegerea eronată a relației dintre Națiunea care acordă delegarea și instituțiile care beneficiază de delegare. Practica modificării și chiar a

abrogării unor legi prin ordonanțe ale Guvernului ni se pare a fi un atac împotriva suveranității Parlamentului și, pe un plan mai general, a voinței suverane a națiunii, delegate forului legislativ.

Constituția României din 1991 prevede în art. 2 alin. (1) că suveranitatea națională, 70
adică puterea originară, exclusivă și suverană a Națiunii, aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum.

În primul comentariu al Constituției, delegarea legislativă a fost definită ca o modalitate 71
de conlucrare între Parlament și Guvern, în virtutea principiului separației și colaborării puterilor în stat, în temeiul căruia Guvernul este învestit cu exercitarea, în anumite condiții a unei funcții legislative[1]. În ceea ce ne privește, nu putem fi de acord că prin intermediul delegării legislative, Guvernul ar exercita condiționat și limitat în timp funcția legislativă a Parlamentului, sau că delegarea ar fi o substituție instituțională a Parlamentului cu Guvernul[2]. Parlamentul nu cedează niciun moment altei autorități publice funcțiile sale constituționale.

În sistemul constituțional românesc – cu o îndelungată tradiție doctrinară pro și contra 72
delegării și cu o reglementare constituțională a acesteia –, delegarea apare ca o încuviințare sau împuternicire a Guvernului de către Parlament și chiar prin Constituție, să exercite în condiții predeterminate, atribuții precis delimitate de natura legii. Transferul condiționat de competențe de la Parlament la Guvern nu poate fi confundat cu exercitarea de către Guvern a funcției legislative. Exercitarea de către Guvern a prerogativelor căpătate în urma delegării legislative face parte din sfera puterii executive.

Prin delegarea legislativă, Guvernul nu dobândește o funcție legislativă atotcuprin- 73
zătoare, generală, ci numai aptitudini de reglementare cu putere de lege, condiționate și limitate în timp, specializate și controlabile de către Parlament. În art. 2 alin. (2) Constituția instituie o exclusivitate de autoritate a instituțiilor cărora le este delegată puterea Națiunii, textul constituțional prevăzând că „nici un grup și nici o persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu". Două idei decurg din acest enunț: prima dintre ele evocă principiul că prerogativele de putere ale instituțiilor politice, ce le sunt conferite de Națiune, nu le aparțin și nu sunt deținute de acestea „în nume propriu"; a doua idee evocă principiul că niciuna dintre instituțiile respective nu are un drept de dispoziție, în sensul juridic al termenului, asupra puterilor ce le sunt delegate și astfel nu le poate transfera altor autorități publice. Această din urmă idee este construită pe fundamentul raționamentului juridic latin *„delegata potestas non delegare"*.

Curtea Constituțională s-a pronunțat astfel constant că potrivit art. 115 din Constituție, 74
Guvernul are o competență normativă derivată fie dintr-o lege de abilitare, fie din însăși Constituție, cu un caracter special și limitat, specific unei competențe de atribuire. Exercitarea acestei competente se include tot în sfera puterii executive și constă în posibilitatea de a emite două categorii de acte normative: ordonanțe simple și ordonanțe de urgență. Exigențele constituționale în abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe în condițiile

[1] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 254.

[2] *I. Vida*, Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă, Ed. Lumina Lex, București, 2006, p. 265.

art. 115 alin. (1)-(3) din Constituție sunt următoarele: existența unei legi de abilitare din partea Parlamentului, reglementările din ordonanțe să nu privească domeniul legilor organice, ci numai domeniul legilor ordinare, pe care le pot modifica sau abroga, abilitarea de a emite ordonanțe nu poate fi decât temporară. O abilitare generală sau de principiu este contrară reglementării constituționale, consecința fiind aceea că expirarea termenului până la care se pot emite ordonanțele, precizat obligatoriu în legea de abilitare, atrage imposibilitatea de a emite ordonanțe sau inexistența celor astfel emise; de aceea, Guvernul poate modifica sau abroga propriile ordonanțe numai în cadrul termenului de abilitare sau, eventual, pe baza unei noi abilitări. În plus, dacă legea de abilitare o cere, ordonanța se supune aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare. Respectarea termenului de abilitare se stabilește în funcție de data când ordonanța a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I. Regimul particular al ordonanței de urgență este prevăzut în art. 115 alin. (4)-(6) din Constituție și reglementează: cazurile în care poate fi emisă – situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acesteia; intrarea în vigoare – numai după depunerea în dezbatere în procedură de urgență la camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României, Partea I; domeniul ordonanței de urgență – acesta poate fi și de natura legilor organice, caz în care legea de adoptare se aprobă cu majoritatea prevăzută de art. 76 alin. (1) din Constituție. Potrivit dispozițiilor art. 115 alin. (6) din Constituție, ordonanța de urgență nu poate fi însă adoptată în domeniul legilor constituționale, nu poate afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu poate viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică[1)].

75 Dacă totuși delegarea puterii legislative s-ar impune într-o ordine juridică națională sau alta, atunci revine Constituției, ca lege fundamentală a Națiunii, să stabilească situațiile în care s-ar impune delegarea, condițiile de acordare a delegării și de exercitare a acesteia, precum și modalitățile de control al Națiunii asupra autorității publice care este beneficiară și responsabilă pentru delegare.

76 Date fiind aceste precizări de principiu, cu totul și totul generale și larg cuprinzătoare, urmează ca în continuare să evocăm fundamentarea teoretică și legitimitatea instituției delegării legislative pe care să le particularizăm, apoi, la ordinea constituțională a statului român, în lumina prevederilor Constituției din 1991, revizuite în 2003, dar și a mentalităților și culturii politice și civice a principalilor actori politici.

77 Într-o definiție generală, prin delegarea puterii se înțelege un transfer de atribuții, autoritate, funcții de la titularul legal și legitim al acesteia, către un depozitar sub condiție și temporar, care este astfel îndreptățit să le exercite și care are o responsabilitate directă și nemijlocită pentru actele ce le emite în această calitate. Nu putem vorbi despre delegarea legislativă numai în termenii de transfer condiționat procedural și limitat în timp de putere sau de atribuții de la o autoritate publică la alta, dacă nu adăugăm și responsabilitatea directă a celui căruia îi sunt transferate atribuțiile respective. Atenție: nu se transferă

[1)] Decizia Curții Constituționale nr. 1189 din 20 septembrie 2011 (M.Of. nr. 808 din 16 noiembrie 2011). A se vedea și *T. Toader*, Constituția României reflectată în jurisprudență constituțională, Ed. C.H. Beck, București, 2011, p. 241 și 242.

rolul ca atare și funcțiile de natură constituțională ale unei autorități publice, în speță Parlamentul, ci doar competențe determinate.

78 În literatura de specialitate s-a susținut în mod corect că delegarea legislativă, așa cum aceasta se înfățișează în lumina Constituției, se caracterizează prin faptul că nu poate să opereze un transfer integral al competenței legislative de la Parlament la Guvern, ci are în mod obligatoriu un obiect limitat la domeniile de raporturi sociale precizate în legea de abilitare[1]. Într-adevăr, nu funcția legislativă a Parlamentului este transferată Guvernului prin voința originară a Adunării Constituante, ci un drept limitat de a legifera în domenii și condiții limitate și prestabilite.

79 Și în cazul ordonanțelor de urgență suntem în prezența unei împuterniciri directe, în nume propriu a Guvernului de către Națiune să exercite în condiții prestabilite și prescrise de aceasta în Constituție, anumite competențe, fiind responsabil în fața Parlamentului, ca parte a contractului de mandat, cu rol exclusiv de a controla modul în care acționează Guvernul ca mandatar legislativ. Parlamentul are și rolul de a îndrepta erorile sau omisiunile de reglementare făcute de Guvern, situație în care poate modifica și completa ordonanțele guvernamentale fie prin procedura legislativă obișnuită, fie cu prilejul dezbaterii ordonanțelor ca atare în vederea aprobării sau respingerii acestora.

80 Problema delegării de putere, de autoritate sau doar de anumite competențe, nu este nouă pentru doctrina și practica judiciară. Primele preocupări în această materie în epoca modernă sunt legate de apariția în viața politică a unor situații de criză, inclusiv, a stării de război, care situau Parlamentul în imposibilitatea de a adopta cu rapiditate decizii cu forța juridică a legii. În astfel de situații, misiunea forurilor legislative a fost luată de șeful statului sau de Guvern, ori împreună de aceste două autorități publice. A fost vorba de o asumare de putere decizională în fapt, iar constituționalitatea asumării a fost contestată cu argumente de drept. Aceasta deoarece constituțiile stabileau că Parlamentul este unica autoritate legiuitoare.

81 Prin urmare, șeful statului nu putea fi abilitat și nu își putea asuma puterea de a legifera. De pildă, în Franța, Legea din 25 februarie 1875 privind organizarea puterilor publice prevedea în art. 1 că „puterea legislativă se exercită prin două Adunări: Camera Deputaților și Senatul". Constituția a rezervat prin acest text Parlamentului dreptul de a exercita cu depline puteri și în exclusivitate funcția legislativă. În baza acestui text doctrina franceză a refuzat să admită ideea delegării legislative. S-a argumentat că cele două Camere nu dispun de puterea legislativă: ele doar o exercită. S-a susținut, de asemenea, că puterea Camerelor de a face legi nu este un drept, decât dacă li se acordă; este o însărcinare care le este încredințată. Puterea legislativă nu va putea fi delegată[2].

82 În legătură cu delegarea legislativă, doctrina constituțională franceză de la sfârșitul secolului al XIX-lea a fost înrâurită de teoria susținută de profesorul Esmein în studiul său publicat în august 1894 în Revue politique et parlamentaire, intitulat „De la délégation du pouvoir legislatif", în care afirma că exercitarea puterii legislative nu este un drept care aparține Parlamentului și pe care acesta îl folosește liber, ci este o competență care îi este

[1] *T. Drăganu,* Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 137.

[2] *H. Berthélemy*, Traité élémentaire de droit administratif, Arthur Rousseau, Éditeur, Paris, 1913, p. 98.

încredințată de Constituție și pe care nu o poate transmite altei autorități dacă nu există o dispoziție expresă în acest sens[1]. Într-o altă lucrare, Esmein afirma, în tonul aceleiași teorii, că „delegarea puterii legislative, ca de altfel a tuturor celorlalte prerogative pe care Constituția le atribuie Camerelor, este imposibilă din punct de vedere juridic. Motivul este simplu. Pentru că puterea nu este deloc un drept propriu, este o funcție pe care Constituția le-o încredințează, nu pentru a dispune de ea după bunul lor plac, ci pentru a o exercita ele însele, potrivit dispozițiilor constituționale"[2].

83 Argumentele teoretice aduse de Esmein în sprijinul teoriei sale nu erau noi. John Locke susținuse în lucrarea sa *Al doilea tratat despre cârmuire* că „legislativul nu poate transfera în alte mâini puterea de a face legi. Căci aceasta fiind doar o putere delegată de oameni, cei care o au nu o pot transfera altora"[3]. Filozofia politică a lui John Locke prinsese puternice rădăcini în Franța revoluționară. În acest spirit, Constituția Franței din 1795 a prevăzut în art. 46 că „În nici un caz, Corpurile legislative nu pot să delege unuia sau mai multor membri ai acestora, nici altuia, oricine ar fi acesta, niciuna dintre funcțiile care le sunt atribuite prin prezenta Constituție".

84 Așa cum spunea prof. Paul Negulescu, crearea și organizarea marilor organe ale statului, precum și împărțirea atribuțiunilor suveranității între aceste organe, așa cum s-a stabilit în Constituție, nu pot fi modificate de către unul dintre aceste organe, căci, în definitiv, toate sunt organe delegate, învestite cu atribuțiuni de către Constituant, care este delegantul. Fiecare dintre aceste organe nu poate, renunțând la anumite atribuțiuni, ce i-au fost delegate, să învestească pe altul cu dânsele. Acest principiu este exprimat de jurisconsulții romani prin adagiul *delegata potestas non delegatur*[4].

85 Un argument care se opune teoretic ideii de delegare legislativă este chiar caracterul legii, de act normativ care exprimă voința suverană a Națiunii. Este în esența normativă a legii să provină din creuzetul legislativ al mai multor voințe contradictorii. Parlamentul este un malaxor în care se amestecă interese partizane, inclusiv personale, nu de puține ori contradictorii, voințe politice diferite, ideologi și programe opuse. Legea votată de Parlament cuprinde și exprimă părți din toate aceste interese și voințe diferite. Altfel, legea este imperfectă din punct de vedere democratic și nu va putea să satisfacă sau să realizeze cerințele sociale generale resimțite de populație. Spre deosebire de lege – concepută în această filozofie normativă, ca rezultat al confluenței mai multor voințe –, actul normativ adoptat de Guvern pe baza abilitării parlamentare sau constituționale exprimă o singură voință – cea a partidului sau a alianței partidelor care au format Guvernul, deși are putere de lege. Dacă mai avem în vedere faptul că în Guvern deciziile se iau prin consens, în prezența majorității membrilor acestuia, este evident că ordonanțele (simple și de urgență) exprimă practic o singură voință, posibil a primului-ministru, care potrivit art. 27 alin. (1) din Legea nr. 90/2001 deține dreptul de a hotărî, dacă nu se realizează consensul. Cum

---

[1] *A. Esmein*, De la délégation du pouvoir legislatif, în Revue politique et parlamentaire, août, 1894, p. 202.

[2] A se vedea *A. Esmein*, Éléments de droit constitutionnel français et comparé, vol. II, Sirey, Paris, 1921, p. 81.

[3] *J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranță, Ed. Nemira, București, 1999, p. 142.

[4] *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Institutul de arte grafice „E. Marvan", București, 1934, p. 337.

poate fi convinsă populația și fiecare cetățean în parte că un grup restrâns de administratori (miniștri) sau primul-ministru reglementează drepturi și obligații specifice celor guvernați? Răspunsul la această întrebare îndeamnă orice Guvern la prudență și moderație atunci când solicită delegarea legislativă sau recurge la această procedură în mod direct, potrivit art. 115 alin. (4) din Constituție.

Acceptarea ideii de delegare legislativă contravine în mod direct și principiului sepa- 86
rației puterilor, potrivit căruia fiecărei puteri îi revine o competență exclusivă, fiind de neconceput ca o putere să îndeplinească atribuții rezervate altei puteri.

Una dintre ideile de bază ale principiului separației puterilor în stat constă în com- 87
petența exclusivă a fiecăreia dintre cele trei puteri de a îndeplini atribuțiile ce decurg din rolul și funcțiile puterii respective. Altfel spus, fiecare dintre cele trei puteri se bucură de exclusivitate în sfera sa de activitate, celorlalte puteri fiindu-le interzis să se interfereze în domeniile rezervate competenței celorlalți.

Etimologic, delegarea înseamnă împuternicire, dar aceasta poate căpăta o multitudine 88
de sensuri. Vorbim, astfel, de delegarea de putere, de autoritate, de funcții, atribuții, competențe ș.a. Este posibil ca Parlamentul, care este for reprezentativ al Națiunii și în această calitate ar fi îndreptățit să legifereze în orice domenii ale vieții sociale, pe care și le-ar rezerva cu putere de monopol, să fie selectiv, alegând să reglementeze cu putere de lege doar anumite materii, lăsându-i Guvernului o sferă de acțiune normativă *secundum legem*. Desigur, selecția materiilor care urmează a fi legiferate de Parlament nu o face forul legislativ, oricând ar dori pe parcursul mandatului său, ci Constituția. Aceasta va încredința alte domenii de reglementare, mai puțin importante pentru interesul național, Guvernului[1]. Practic, delegarea legislativă este o împuternicire construită pe ideea de mandat. Acesta este și motivul pentru care Parlamentul, în calitate de mandant prescrie Guvernului, în calitate de mandatar, condițiile delegării/abilitării legislative. Guvernul este ținut să respecte cu strictețe condițiile impuse sub sancțiunea modificării sau abrogării ordonanțelor emise.

Delegarea legislativă este o delegare de putere, de autoritate; nu este o delegare de 89
materii care urmează să fie legiferate, oricând și oricum de către puterea executivă. O astfel de învestire o primește Parlamentul din partea Națiunii, prin intermediul Adunării Constituante. Delegarea legislativă se face, însă, pentru obiective strict determinate care odată reglementate până la împlinirea termenului de abilitare ies din sfera de reglementare a autorității executive căreia i s-a permis să legifereze. În concepția constituțională democratică, delegarea legislativă nu poate fi înțeleasă decât ca o instituție juridică condiționată de respectarea anumitor reguli restrictive și limitată în timp. Rolul acestor condiționări și limitări este prezervarea rolului legislativ al Parlamentului și respectarea principiului constituțional al separației puterilor în stat. Este esențialmente necesar, ca toate condiționările și limitările impuse delegării legislative să fie prevăzute în Constituție, astfel încât încălcarea lor să atragă neconstituționalitatea actelor normative adoptate ca urmare a delegării legislative.

[1] Exemplul pentru această repartizare a materiilor ce urmează a fi reglementate de o manieră general obligatorie este Constituția Franței care statuează în art. 34 domeniile în care „legea stabilește reguli", iar în art. 37 „materiile altele decât cele care sunt de domeniul legii" și care „au un caracter reglementar", rezervate competenței normative ale Guvernului.

90 Constituțiile moderne nu conțin enunțuri generale privind funcția legislativă a Parlamentului, ci o circumscriu anumitor domenii. În acest fel, se creează o sectorizare și ierarhizare a activității normative exercitate de diferite autorități. În acest cadru constituțional, Parlamentului îi revine competența de a reglementa pe cale normativă raporturile sociale fundamentale, de a adopta norme juridice general-obligatorii, impersonale și primare. Nu i se poate pretinde Parlamentului să reglementeze primar toate domeniile vieții sociale, să fie și legiuitor, dar și administrator și executant al propriilor legi. Constituțiile fixează, de asemenea, un câmp normativ în care Guvernul este obligat să adopte acte normative *secundum legem*.

91 Dacă Parlamentul deține prin delegație din partea Națiunii o atitudine generală de a legifera, Guvernul are o obligație de a reglementa domenii ale vieții sociale determinate. Obligația sa decurge din rolul său constituțional de a organiza și conduce administrația publică și se materializează într-o deplină putere de reglementare. Puterea de reglementare aparține în mod originar Guvernului și îi este conferită și recunoscută prin Constituție. Autoritățile puterii executive sunt obligate să exercite o putere regulamentară pentru a pune în executare voința legislativă a Parlamentului. În sistemul constituțional românesc puterea de reglementare a Guvernului se concretizează în hotărâri.

92 Delegarea legislativă ca instituție juridică aparținând dreptului constituțional nu are legătură cu dreptul Guvernului recunoscut în mod direct de Constituție de a emite norme juridice cu obligativitate generală *secundum legem*, adică norme destinate punerii în aplicare a legilor votate de Parlament. Acesta este, de fapt, și unul dintre rolurile constituționale ale Guvernului, și anume de a fi un executant specializat și bun administrator al legilor pe care el însuși le-a inițiat și pe care le-a reprimit de la Parlament cu forța executorie impusă de Președintele Republicii în calitate de autoritate de promulgare.

93 Atunci când vorbim de delegare legislativă avem în vedere strict abilitarea parlamentară sau constituțională acordată ori, după caz, conferită Guvernului, de a emite norme juridice primare. În afară de puterea de reglementare, în situații extraordinare, când Parlamentul nu se poate întruni, sau când este declarată starea de război sau o altă stare de necesitate, Guvernul este îndreptățit să adopte acte cu putere de lege, legitimitatea acestei activități rezultând tocmai din starea de necesitate, proclamată formal. Potrivit doctrinei constituționale și administrative clasice, actele pe care guvernele le emit în aceste situații poartă denumirea de decrete-legi. Este vorba de cauze de forță majoră, care împiedică puterea legiuitoare să funcționeze în mod normal[1]. Este necesar, însă, ca în Constituție să fie prevăzute aceste proceduri excepționale. Decretele-lege urmează să fie supuse ulterior ratificării de către Parlament.

94 Starea de necesitate legitimează statul să adopte măsuri extraordinare pentru soluționarea unor situații extraordinare. Problema nu este nouă. Juriștii romani au exprimat-o prin adagiul *salus rei publicae, suprema lex*. Potrivit adagiului latin, starea de primejdie a statului justifică luarea unor măsuri extraordinare pentru apărarea integrității și chiar a existenței statului ca atare. Profesorul Tudor Drăganu spunea că „în temeiul principiului

[1] A se vedea *C. Hamangiu, R. Hutschneker, G. Iulin*, Recursul în casație și contenciosul administrativ. Comentariul legilor Curții de Casație și a contenciosului administrativ, Ed. Națională, București, 1930, p. 644.

citat, întrucât salvarea statului este legea supremă, toate celelalte legi trebuie să cedeze pasul în fața ei"[1]).

În condițiile contemporane, însă, deși starea de necesitate, sub diferite forme, a 95
căpătat o consacrare constituțională, urmată de proceduri corespunzătoare întreprinse de puterea executivă, a devenit necesară și o construcție filozofică adecvată pentru a se permite Guvernului să ia măsuri cu putere de lege în anumite circumstanțe de fapt și cu respectarea anumitor condiționări și limitări fără constatarea unei stări de necesitate. Nu este vorba, în aceste situații, de apariția unei crize de ordin constituțional sau politic, ori de diferite conjuncturi care ar amenința administrarea treburilor publice, sau buna guvernare a statului. Pur și simplu, pentru a face față unor probleme ieșite din normalitatea actului de guvernare obișnuit, și care impun adoptarea de urgență a unor acte cu putere de lege, Parlamentul este abilitat de Constituție să aprecieze oportunitatea delegării Guvernului să emită în condiții și cu procedura impusă de Constituție, acte normative pe care Parlamentul le adoptă în mod obișnuit. În alte constituții, cum este și cea a României, Guvernul este îndrituit chiar de textul constituțional să adopte, alături de Parlament, norme cu putere de lege, în anumite condiții.

Condiția legitimității și constituționalității unor asemenea acte constă în respectarea cu 96
strictețe de către Guvern a condițiilor înscrise în legea de abilitare adoptată de Parlament. Dacă Constituția sau forul legislativ o cere formal, aceste acte sunt supuse ratificării de către Parlament.

Înainte de a fi o formulă juridică cu modalități și norme procedurale de înfăptuire, 97
delegarea legislativă este o soluție politică în fond, pe care Guvernul o pune în aplicare în temeiul unei legi a Parlamentului și a Constituției cu sprijinul majorității parlamentare care îl susține. Dar atenție: soluția politică nu este dată nici de Guvern, ca beneficiar direct al acesteia, nici de Parlament. Nici Guvernul, nici Parlamentul nu au o poziție activă în ceea ce privește ideea de delegare legislativă. Doar Adunarea Constituantă, aleasă pe baze larg reprezentative cu mandatul de a elabora și adopta proiectul de Constituție, este în măsură să gândească delegarea legislativă și dacă o consideră o soluție oportună pentru situații determinate să o consacre într-o formulă normativă de ordine constituțională. În această ecuație constituțională, Parlamentul și Guvernul sunt simpli executanți, legați unul de altul printr-un raport constituțional în beneficiul și sub controlul poporului.

Între cele mai însemnate drepturi delegate de Națiune Parlamentului este dreptul de 98
a legifera. Parlamentul nu legiferează, însă, în numele său și pentru sine, ci în numele poporului și pentru popor și sub controlul acestuia. Aceasta a fost voința suverană a Națiunii exprimată de Adunarea Constituantă. Dacă poporul ar fi dorit ca două autorități să legifereze, le-ar fi selectat și înscris în Constituție ca atare. Dar pentru că nu ar fi fost rațional și productiv să legifereze în paralel două autorități publice, poporul a decis că are acest drept doar Parlamentul, iar Guvernul, învestit de Parlament și având susținerea acestuia, are doar vocația și capacitatea să pună în executare legea. Motivul pentru care doar Parlamentul are vocația și datoria legiferării este simplu: Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului și este firesc să-i îmbrace acestuia voința în haina solemnă a legii. Numai în această calitate și sub această condiție Parlamentul este unica

[1]) *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 126.

autoritate legiuitoare a statului. Parlamentarii sunt mandatarii poporului, nu miniștrii, care exercită doar o funcție publică.

99 De aceea, de pildă, art. 61 alin. (1) din Constituția României statuează că Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării. Câteva idei rezultă din acest enunț:

a) legea este cea mai înaltă formă de voință juridică, neexistând un alt act care să aibă o forță juridică superioară, toate celelalte acte juridice fiindu-i subordonate;

b) dispoziției date de lege trebuie să i se supună atât toate autoritățile, cât și cetățenii, fără distincție, pentru că așa cum precizează art. 16 alin. (2) din Constituție „Nimeni nu este mai presus de lege";

c) numai Parlamentul este îndreptățit să adopte legi, dar legile este bine să provină din mai multe voințe, pentru a se asigura caracterul reprezentativ al acestora. De aceea legile pot fi inițiate nu numai de Guvern, care este și dator să propună Parlamentului proiecte de lege, dar și de parlamentari, precum și de segmente reprezentative de cetățeni;

d) legiferarea nu este numai o aptitudine a Parlamentului, ci și o împuternicire pe care Națiunea i-o conferă și îl obligă să o îndeplinească. Parlamentul este dator să legifereze în numele poporului, pentru popor și sub controlul poporului[1];

e) Constituția nu a creat o sferă de competență legislativă a Parlamentului, care, astfel, își poate revendica dreptul exclusiv să adopte legi în cele mai diverse domenii ale vieții sociale. Inflația legislativă este contraproductivă; în plus, principiul specializării activităților statale care stă la baza delimitării funcțiilor statului, raționalizează activitatea normativă, ierarhizând-o în funcție de forța juridică a fiecărui tip de act normativ. În acest fel s-a creat o competență legislativă a Parlamentului și o putere de reglementare, recunoscută Guvernului, pe care acesta o exercită prin hotărâri.

100 Delegarea legislativă nu este o negare a rolului constituțional și a puterii legislative a Parlamentului, nici o dezînvestire temporară a acestuia de competența exclusivă de a adopta legi[2]. Parlamentul își păstrează neștirbită legitimitatea și puterea de legiferare. Se poate spune că nu autoritatea publică care adoptă norme cu putere de lege ar fi fost importantă pentru Adunarea Constituantă din 1991, ci asigurarea că în orice situații, și mai ales în acelea care sunt improprii unei activități legislative obișnuite, să poată fi reglementate rapid și cu o înaltă eficiență calitativă și de conținut, relații sociale de interes național imediat. Iată prin urmare, că Parlamentul deși transferă Guvernului prin voință constituantă exercițiul unor prerogative ale sale, păstrează pentru sine delegarea pe care a primit-o de la Națiune.

101 În art. 115 alin. (1) din Constituție găsim expus argumentul că delegarea legislativă nu este o negare a legitimității Parlamentului. Constituantul precizează că delegarea nu este o obligație constituțională, ci o latitudine asupra căreia decide Parlamentul cu o anumită majoritate de voturi.

102 Sigur că majoritatea de voturi necesară aprobării legii de abilitare are importanța sa constituțională, contribuind la echilibrarea raporturilor de putere între Parlament și Guvern. În opinia noastră, legile de abilitare ar trebui adoptate cu o majoritate absolută

---

[1] A se vedea *C. Ionescu*, Constituția României comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudența Curții Constituționale, Titlul III, Capitolul I – Parlamentul, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 14.

[2] A se vedea și *T. Oniga*, Delegarea legislativă, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 28.

din numărul deputaților și senatorilor. În acest fel, s-ar responsabiliza votul majorității parlamentare, care este întotdeauna deschisă ideii de delegare legislativă.

Abilitarea este condiționată și limitată în timp. De asemenea, sunt restricționate 103
domeniile care fac obiectul legilor organice. În legea de abilitare, Parlamentul este liber să ceară Guvernului să-i supună aprobării ordonanțele pe care le va emite, stabilind și termenul ca atare. Rezultă, așadar, că Parlamentul are putința să-și păstreze autoritatea de legiferare.

În condițiile actuale este neproductiv să găsești sau să susții argumente contra delegării 104
legislative. Rațiuni de oportunitate, de specializare și tehnicitate a actului de guvernare, de urgență, a reglementării unor situații sociale-limită care obligă statul să reacționeze rapid și cu instrumente eficiente – în primul rând legea, ca act de guvernare general – obligatorie și aplicabilitate repetată și asigurată la nevoie cu instrumentele coercitive ale puterii executive –, au încetățenit delegarea legislativă și au determinat statuarea ei în constituții și utilizarea ei și în timp de pace.

Dacă delegarea legislativă a devenit o regulă de drept constituțional, este necesar, însă, 105
ca ea să fie utilizată cu moderație și prudență și cu respectarea principiilor democrației constituționale.

§5. Două tipuri de delegare a unor prerogative legislative?

În literatura de specialitate s-a spus că ordonanța ca act juridic al Guvernului este 106
expresia unei competențe legislative delegate; ea depășește sfera strictă a conducerii generale a administrației publice, apărând ca o modalitate de participare a Guvernului la realizarea politicii legislative, participare reclamată de însăși rațiunea sa politică de a fi, anume realizarea politicii interne și externe a țării, prevăzută în art. 102 alin. (1) din Constituție[1]. Opinia evocată face referire la două mari categorii de activități pentru care Guvernul este responsabil în fața Parlamentului. Prima categorie de acte și fapte vizează „realizarea politicii interne și externe a țării", iar a doua „exercitarea conducerii generale a administrației publice". Ambele activități – ce revin oricărui Guvern – sunt realizate de acesta potrivit programului său de activitate acceptat de Parlament, care, firește, diferă de la o guvernare la alta.

Așa cum rezultă din art. 115 din Constituție, filozofia instituției delegării legislative este 107
construită pe două paliere procedurale, fiecare având un regim juridic propriu, cu aceeași actori – Parlamentul și Guvernul – dar cu roluri, legitimități și competențe diferite. Fiecare dintre cele două proceduri este o formă de delegare, în sensul de atribuire directă a unor competențe de natură legislativă. La baza ambelor proceduri este așezată voința suverană a Adunării Constituante. De aceea, delegarea legislativă este legitimă, dar legitimitatea subzistă atâta vreme cât Guvernul respectă condiționările și limitările constituționale. Sigur, se poate pune întrebarea dacă condiționările și limitările constituționale pentru exercitarea prerogativelor ce decurg din delegarea legislativă sunt suficiente pentru a împiedica o raționalizare legislativă severă a Parlamentului, practic o substituire a acestuia de către Guvern pentru o anumită perioadă.

[1] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2001, p. 401.

108 O altă întrebare nu poate fi ocolită: modul în care Constituția a construit instituția delegării legislative în raport cu moravurile, tradițiile, cu felul de a fi și gândi al poporului român și al conducătorilor săi politici. Corespunde cadrul juridic statuat în art. 115 din Constituție cu nivelul de educație și cultură politică și civică al clasei politice românești? Întrebările pe această temă pot fi multiplicate, iar răspunsurile pot fi utilizate la analiza teoriei formelor fără fond.

109 Primul tip de delegare, denumit și delegare parlamentară, este reglementat în art. 115 alin. (1)-(3) din Constituție. Potrivit primului alineat al art. 115, Parlamentul are latitudinea de a adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a adopta ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice. Deși textul constituțional face trimitere la o simplă posibilitate a Parlamentului de a adopta legea de abilitare, trebuie subliniat că aceasta i-a fost recunoscută de Constituție. În afara acestei autorizări, Parlamentul nu ar fi putut adopta din inițiativa sa o astfel de lege de abilitare. De fapt, Guvernul este cel care ia inițiativa abilitării, transmițând Parlamentului spre dezbatere și votare proiectul legii de abilitare, care va cuprinde domeniile pentru care solicită delegarea și termenul până la care va avea dreptul să emită ordonanțe. Legea de abilitare nu presupune apariția unei stări de necesitate sau de urgență[1]. Ordonanțele pe care le adoptă Guvernul pe această cale sunt denumite în doctrina de specialitate, ordonanțe simple, pentru a fi delimitate de ordonanțele de urgență, care au alte condiționări și limitări, precum și un alt regim juridic. În mod obligatoriu, Parlamentul va stabili în legea de abilitare domeniile de împuternicire a Guvernului să guverneze și să administreze treburile publice prin norme cu putere de lege ordinară și perioada în care are dreptul să exercite o asemenea împuternicire parlamentară.

110 Al doilea tip de delegare legislativă autorizat direct de Constituție este prevăzut în art. 115 alin. (4). De data aceasta, delegarea funcționează direct în temeiul Constituției. Nu poate fi, însă, vorba de o delegare propriu-zisă, întrucât, însăși ideea de delegare presupune două entități: cea care deleagă și cea care execută delegarea. În privința art. 115 alin. (4), entitatea care deleagă competențe legislative altei entități, care va pune în aplicare delegarea numai când și dacă se vor produce situații extraordinare, este Națiunea. Constituția nu poate decide ea însăși delegarea legislativă în sarcina Guvernului, pentru că ea este un act, în acest caz, cu valoare de mandat[2].

111 Potrivit art. 115 alin. (4) din Constituție, Guvernul acționează cu de la sine putere și în virtutea unei autorități proprii, pe care o poate exercita, însă, numai sub controlul Parlamentului[3]. Un punct de vedere contrar este susținut cu autoritate instituțională de instanța de contencios constituțional. Potrivit Curții Constituționale, ordonanțele guvernamentale sunt de două feluri: ordonanțele ce pot fi emise numai pe baza unei legi de abilitare, deci ca urmare a unei delegări legislative acordate de legiuitor, prevăzute de alin. (1) al fostului art. 114 din Constituție, și ordonanțele de urgență prevăzute de alin. (4)

---

[1] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 134.

[2] A se vedea și *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 289.

[3] A se vedea și *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 141.

al articolului menționat, „în cazul cărora delegarea legislativă este acordată de Constituția însăși"[1].

Potrivit art. 115 alin. (4) din Constituție, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență 112
numai în situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora. Constituția nu precizează ce înseamnă sau în ce constă situația extraordinară. Guvernul va fi întotdeauna cel care va aprecia de la caz la caz dacă sunt întrunite condițiile existenței unei astfel de situații. Desigur, Parlamentul va stabili în final dacă opțiunea Guvernului a fost sau nu întemeiată și va lua o decizie corespunzătoare. Ordonanțele emise de Guvern prin această procedură sunt denumite ordonanțe de urgență.

În jurisprudența Curții Constituționale s-a reținut că ordonanțele, așa cum rezultă din 113
prevederile art. 115, sunt de două feluri: ordonanțele ce pot fi emise numai pe baza unei legi de abilitare, deci ca urmare a unei delegări legislative acordate de legiuitor, prevăzute de alin. (1) al acestui articol, și ordonanțele de urgență, prevăzute de alin. (4), în cazul cărora delegarea legislativă este acordată de Constituția însăși. Cele două categorii de ordonanțe au regimuri juridice diferite:

- ordonanțele emise pe baza unei legi de abilitare se supun aprobării Parlamentului, numai dacă legea de abilitare prevede aceasta, pe când ordonanțele de urgență nu intră în vigoare decât dacă, în prealabil, au fost supuse Parlamentului spre aprobare, astfel încât acesta le-ar putea respinge chiar înainte de a-și fi produs efectele;

- ordonanțele pe temeiul unei legi de abilitare se pot emite până la împlinirea termenului de abilitare, pe când cele de urgență, numai în „cazuri excepționale", când imperativul salvgardării unui interes public face necesară luarea de urgență a unei asemenea măsuri;

- ordonanțele din prima categorie se pot emite numai în domeniile prevăzute de legea de abilitare, pe când, pentru cele din a doua categorie, prevederile alin. (4) al art. 115 din Constituție nu reglementează în niciun fel domeniile în care pot fi emise; așa cum s-a arătat însă, aceste domenii nu pot privi legea constituțională[2]. Curtea a mai decis că ordonanța de urgență nu este o varietate a ordonanței pe baza unei legi de abilitare, ci o măsură de ordin constituțional ce permite Guvernului, sub controlul strict al Parlamentului, să facă față unui caz excepțional și care se justifică pe necesitatea și urgența reglementării unei situații care, datorită circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public[3].

Din perspectiva a aproape trei decenii de practică parlamentară și de experiență în ceea 114
ce privește raporturile între Parlament și Guvern, se pune în mod legitim întrebarea: de ce Adunarea Constituantă a reglementat două categorii de delegare legislativă, fiecare cu propriul regim juridic? Textul constituțional în materie – fostul art. 114 din Constituția nerevizuită – a fost redactat fără strictețea cerută într-un stat care pierduse tradițiile democratice și nu căpătase încă o experiență parlamentară, la baza căreia să se afle moderație, prudență, deschidere spre dialog politic real, cultura promovării interesului național.

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 34 din 17 februarie 1998 (M.Of. nr. 88 din 25 februarie 1998).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 34 din 17 februarie 1998 (M.Of. nr. 88 din 25 februarie 1998).

[3] Ibidem.

115 În practica parlamentară, precum și în doctrina de specialitate s-a discutat până la revizuirea Constituției din 2003, dacă ordonanțele de urgență emise potrivit art. 114 din Constituție, pot reglementa și domenii rezervate legilor organice. În final a prevalat opinia admisibilității acestei soluții legislative. O altă problemă ridicată în legătură cu ordonanțele de urgență s-a referit la calificarea unei situații ca fiind excepțională – ipoteză în care Guvernul ar fi fost abilitat direct de Constituție să emită ordonanțe de urgență.

116 Acestea sunt doar două din problemele legate de delegarea legislativă prevăzută în art. 115 alin. (4) din Constituție, care au generat confruntări de opinii, contestații la Curtea Constituțională. Nici astăzi regimul juridic aplicabil celor două tipuri de ordonanțe guvernamentale – ordonanțe simple și ordonanțe de urgență – nu este unanim acceptat, ambele proceduri ale delegării legislative fiind aplicate într-o modalitate în care pot fi ușor contestate.

117 În ceea ce privește ordonanțele guvernamentale, Curtea a reținut că elaborând astfel de acte normative, Guvernul exercită o competență ce-i este atribuită și care prin natura ei intră în sfera de competență legislativă a Parlamentului. Prin urmare, a decis Curtea, ordonanța nu reprezintă o lege în sens formal, ci un act administrativ de domeniul legii, asimilat acesteia prin efectele pe care le produce, respectând sub acest aspect criteriul material[1]. Pe de altă parte, Curtea a reținut că ordonanțele de urgență nu reprezintă o varietate a ordonanței adoptate în temeiul unei legi speciale de abilitare, ci reprezintă un act normativ, adoptat de Guvern, în temeiul unei prevederi constituționale, care permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unor situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată[2].

§6. Exigențele și condițiile constituționale de realizare a delegării legislative simple

118 Primele trei alineate ale art. 114 din textul inițial al Constituției din 1991, devenit prin renumerotarea Constituției revizuite în 2003, art. 115, au rămas neschimbate. Legea de revizuire a Constituției a păstrat neatins regimul juridic al ordonanțelor simple. Procedura adoptării acestui tip de ordonanțe este simplă și răspunde, parcă, unui apetit legislativ al Guvernului, grăbit să-și pună în aplicare programul, fără a fi constrâns să aștepte revenirea Parlamentului din vacanța parlamentară pentru a-i transmite proiecte de lege și, eventual, pentru a-i solicita să le adopte printr-o procedură de urgență. Aparent, Guvernul oferă imaginea unui administrator harnic al treburilor publice și a unei autorități eficiente în realizarea politicii interne și externe a țării. Dacă raportăm, însă, obiectivele generale ale înfăptuirii politicii interne și externe a țării, pentru că, în principiu, acestea ar avea vocația predilectă de a fi reglementate prin norme cu putere de lege ordinară, vom constata, cel puțin din economia redactării textului constituțional privind adoptarea legii de abilitare, că sunt extrem de puține situațiile care ar impune rapid (pe perioada vacanței parlamentare de iarnă și de vară) o reglementare normativă cu forță de lege.

119 Cât privește exercitarea conducerii generale a administrației publice, aceasta nu implică neapărat adoptarea unor acte normative cu putere de lege, Guvernul recurgând

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 120 din 16 martie 2004 (M.Of. nr. 296 din 5 aprilie 2004).
[2] Ibidem.

la hotărâri în conformitate cu puterea sa de reglementare. Rezultă că Guvernul ar fi îndrituit constituțional să ceară încuviințarea Parlamentului pentru a emite ordonanțe simple doar pentru realizarea politicii interne și a unor activități ce țin de politica externă a țării. Remarcăm aici faptul că Parlamentului nu ar trebui să-i revină un rol constituțional important în conducerea relațiilor internaționale sau în realizarea politicii externe a țării, aceasta fiind de resortul Guvernului și parțial al Președintelui României. De aceea, în realizarea politicii externe, Guvernul are la dispoziție, de regulă, instrumentele juridice ale puterii sale de reglementare.

Putem conchide în debutul comentariului referitor la regimul juridic aplicabil delegării **120**
legislative parlamentare că Adunarea Constituantă și-a propus prin modul de reglementare a art. 115 (în actuala numerotare), și mai ales prin conținutul său, să reducă prerogativele legislative și chiar de control ale Parlamentului asupra Guvernului. S-a mizat pe construirea unui Parlament slab și pe un executiv puternic, după un model de departajare a puterilor între legislativ și executiv, pe care legislatorii constituanți l-au înțeles greșit și în conotații personalizate, dar l-au votat cu o majoritate considerabilă. După intrarea în vigoare a Constituției și punerea în aplicare a prevederilor referitoare la delegarea legislativă parlamentară, grupurile politice aflate în opoziție s-au opus cât au putut, excesului de ordonanțe simple. Răul fiind făcut, însă, art. 115 din Constituție a devenit un sprijin eficient al fiecărui Guvern.

Așa cum este reglementată în art. 115 din Constituție, delegarea legislativă nu exprimă, **121**
însă, doar un raport constituțional între Parlament și Guvern, ci un raport complex, prevăzut de Constituție, în care este inclus și Președintele României. Rolul acestuia legat de procedura de delegare legislativă (de tip parlamentar sau constituțional) nu este nici simplu, nici formal. Președintele Republicii, primind legea de abilitare, spre promulgare și învestire cu formulă executorie, o poate înapoia Parlamentului spre a fi reexaminată, pentru motive de oportunitate, ori poate formula o obiecție de neconstituționalitate, cerând Curții Constituționale să se pronunțe în acest sens. Chiar dacă poziția Președintelui României față de legea de abilitare poate fi schimbată de voința legislativă a Camerei Deputaților și a Senatului sau de decizia Curții Constituționale care respinge obiecția de neconstituționalitate formulată de acesta, totuși Președintele rămâne un factor de verificare a echilibrului legislativ între Parlament și Guvern. Aceeași poziție poate fi exprimată de Președintele României și cu aceleași rezultate, în privința legilor de aprobare, respingere sau modificare a ordonanțelor guvernamentale.

Președintele României poate fi cel mai eficient obstacol în fața tentației Guvernului de **122**
a adopta în exces ordonanțe pe calea legii de abilitare. Dacă Președintele României se va opune motivat și repetat abilitării excesive a Guvernului de către Parlament cu prerogative legislative determinate, chiar și limitate în timp, această atitudine a șefului statului va impune moderație și prudență în aplicarea art. 115 din Constituție. Nu mai vorbim de faptul că Președintele României ar putea include excesul de ordonanțe ca temă principală a mesajului său adresat Parlamentului în temeiul art. 88 din Constituție.

Revenind la înțelesul art. 115 alin. (1) din Constituție, remarcăm că declanșarea **123**
procedurii de abilitare a Guvernului să emită ordonanțe simple nu se face din inițiativă parlamentară, ci la solicitarea Guvernului.

Din momentul intrării în vigoare a legii de abilitare, Guvernul capătă o dublă poziție: **124**
el devine un legiuitor specializat pentru anumite domenii și pentru o durată limitată de

timp; în același timp, Guvernul devine un executant al obligației de a legifera în perioada delegării legislative. Această obligație de executare se continuă cu tipul de obligații ce îi revin în mod obișnuit, și anume de a executa o lege. Urmează ca după adoptarea fiecărei ordonanțe simple, Guvernul să o pună în aplicare. Aici este cel mai mare pericol al delegării legislative: autoritatea care legiferează, pune în aplicare propria voință de legiferare, fără a fi legată în mod direct de titularul originar al puterii suverane. Acesta este cel mai mare risc al ideii de delegare legislativă, și anume că permite o putere excesivă în beneficiul unei singure autorități publice.

125 Parlamentul are un drept de dispoziție asupra cererilor formulate de Guvern, putând fi restrictiv, în sensul că nu va fi de acord cu toate domeniile indicate de Guvern în proiectul de lege, ori cu durata delegării. În legea de abilitare se poate stabili, de pildă, că Guvernul nu poate adopta decât un anumit număr de ordonanțe simple. Considerăm că este impropriu ca Parlamentul să introducă între domeniile vizate, din proprie inițiativă și alte domenii.

126 Tot din principiu, este exclusă inițiativa Parlamentului de a promova o propunere legislativă privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe. Desigur, nu ar fi admisibil nici ca cetățenii să aibă drept de inițiativă în această privință[1]. Parlamentul poate aproba cererile Guvernului, le poate respinge, ori le poate modifica. De asemenea, Parlamentul este suveran să stabilească o altă perioadă de delegare, decât cea solicitată de Guvern.

127 Așa cum s-a remarcat în literatura de specialitate, nimic nu împiedică Parlamentul să adopte o lege de abilitare cu termen de aplicabilitate chiar pe durata sesiunii parlamentare[2]. În această ipoteză posibilă, dar discutabilă din punct de vedere al suveranității Parlamentului, dacă ar cuprinde numeroase domenii și s-ar întinde pe o perioadă mai îndelungată, se poate pune problema ce se întâmplă dacă Guvernul solicitant și beneficiar al delegării este demis. Este evident că într-o asemenea situație, Guvernul demis, deși rămâne în funcție până la formarea unui nou Cabinet, nu mai are legitimitate de reglementare primară a relațiilor sociale, îndeplinind numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice. Delegarea legislativă ar trebui să înceteze de la sine, dar pentru această procedură nu există încă o reglementare constituțională explicită.

128 De regulă, s-a acordat abilitarea pentru perioada vacanței parlamentare, dar textul constituțional permite o abilitare chiar în timpul unei sesiuni a Camerelor legislative, astfel încât simultan să legifereze și Parlamentul și Guvernul. O astfel de abilitare este, însă, extrem de riscantă, fiind posibil, de pildă, să fie dezbătute simultan reglementări cu putere de lege în același domeniu, rezultând dispoziții contradictorii.

129 Domeniile de intervenție legislativă a Guvernului – ca să reluăm o sintagmă utilizată în doctrină – trebuie să aibă o legătură cauzală cu obiectivele cuprinse în programul de guvernare acceptat de Parlament. Orice altă interpretare conferă Guvernului o competență generală în materie de delegare. Textul Constituției privind abilitarea legislativă ar fi

---

[1] Această lipsă de calitate pentru inițierea unei astfel de propuneri legislative este întâlnită și în alte sisteme de drept. A se vedea *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J. Cl. Ricci*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, p. 928. A se vedea și *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 703; *T. Oniga*, Delegarea legislativă, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 103.

[2] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2001, p. 402; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 134.

trebuit să indice scopul abilitării. Guvernul primește prin legea de abilitare instrumente de guvernare extrem de eficiente, dar nu le poate exercita decât în limitele prescrise de rolul și funcțiile sale constituționale enunțate în art. 102 alin. (1) din Constituție, care fac trimitere expresă la programul său de guvernare. Aceasta înseamnă că solicitarea delegării, precum și utilizarea delegării legislative constituționale sunt subsumate programului de guvernare.

Art. 115 alin. (2) din Constituție este reperul principal pentru conținutul legii de 130
abilitare. Aceasta va stabili în mod obligatoriu – o spune textul constituțional – domeniul și data până la care se pot emite ordonanțe. Întrebarea firească, pusă și în literatura de specialitate, este dacă legea de abilitare mai poate stabili și alte condiții, pe lângă cele prevăzute în Constituție[1]. De vreme ce Parlamentul este cel ce aprobă proiectul legii de abilitare depus de Guvern, considerăm că forul legislativ are depline puteri să prevadă nu numai noi condiționări ale abilitării, dar și norme procedurale sau situații, când, de pildă, delegarea ia sfârșit înainte de împlinirea termenului de delegare. O astfel de situație poate fi, de pildă, întreruperea vacanței parlamentare, dacă delegarea a fost suprapusă duratei acesteia.

Dacă vreunul dintre domeniile fixate în proiectul legii de abilitare nu decurge sau nu are 131
legătură cu programul de guvernare, Parlamentul nu are dreptul să încuviințeze delegarea legislativă pentru domeniul respectiv. În legea de abilitare nu pot figura domenii a căror reglementare este rezervată legilor constituționale sau celor organice.

Ni se pare discutabilă delegarea legislativă care ar avea ca obiect reglementarea 132
unor domenii al căror regim juridic general este consacrat expres în Constituție, aceasta prevăzând că în afara reglementării constituționale, regimul juridic respectiv poate fi completat prin lege (ex.: art. 106 din Constituție).

Delegarea legislativă reglementată în art. 115 alin. (1) din Constituție presupune în mod 133
necesar o abilitare expresă și formală; în afara acestei abilitări nu poate exista delegare. Rostul textului de abilitare este confirmarea:

a) voinței Parlamentului care abilitează;

b) voinței Guvernului de a fi abilitat cu dreptul de a emite ordonanțe simple;

c) conținutului delegării legislative;

d) condițiilor și limitărilor impuse de Constituție și eventual stabilite suplimentar de Parlament;

e) consecințelor juridice ale nerespectării regimului juridic în care operează delegarea.

Din enunțul clar al art. 115 alin. (3), prima teză, rezultă că Parlamentul este liber să 134
hotărască în legea de abilitare dacă va supune ordonanțele unei proceduri de aprobare. Din textul constituțional, coroborat cu alin. (7) al aceluiași articol, rezultă câteva idei, și anume:

a) în legea de abilitare se poate stabili că doar anumite ordonanțe vor fi supuse aprobării;

b) Guvernul este obligat să prezinte Parlamentului proiectul de aprobare a ordonanței până la împlinirea termenului de abilitare. Nerespectarea acestui termen atrage încetarea efectelor ordonanței;

[1] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 134.

c) Guvernul nu are dreptul, și nici nu ar fi interesat, să transmită Parlamentului proiectele de lege pentru aprobarea acelor ordonanțe, față de care forul legislativ nu și-a manifestat intenția de a le supune procedurii de aprobare.

135 Există în practică posibilitatea unei aprobări implicite a unei ordonanțe, inclusiv a uneia față de care Parlamentul nu a luat hotărârea de a o aproba formal, în situația în care forul legislativ îi modifică conținutul sau o completează înainte de încheierea procedurii legislative de aprobare prevăzută în art. 115 alin. (3) din Constituție. Abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe presupune răspunderea acestuia, nu numai pentru respectarea condițiilor legale prevăzute în legea de abilitare, ci și pentru conținutul acestora. Iată de ce este necesară de fiecare dată o dezbatere parlamentară a ordonanțelor guvernamentale.

136 O problemă pe care Constituția nu o soluționează expres este cea legată de încetarea efectelor ordonanțelor de abilitare în privința cărora Parlamentul și-a exprimat voința de a le dezbate. În cazul în care Guvernul nu transmite proiectul de lege privind aprobarea unei ordonanțe simple până la împlinirea termenului de abilitare, ar fi necesar ca încetarea efectelor ordonanței în cauză la împlinirea termenului respectiv, să fie constatată printr-o hotărâre a Parlamentului. Hotărârea nu va produce ea însăși încetarea efectelor ordonanței simple, deoarece acest act al Parlamentului are o forță juridică inferioară legii. Pe de altă parte, încetarea efectelor ordonanței simple este dispusă direct chiar de Constituție la împlinirea unui anumit termen. Așadar, hotărârea va pune în aplicare doar o dispoziție constituțională.

§7. Exigențele și condițiile constituționale de adoptare a ordonanțelor de urgență

137 Comisia parlamentară pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituției a transmis Curții Constituționale spre avizare următoarea propunere pentru modificarea și completarea art. 114:

„Articolul 114 se modifică și se completează astfel:

138 – Alineatul (4) are următorul cuprins:

«(4) În situații extraordinare a căror reglementare nu comportă sub nici o formă amânarea, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență, având obligația motivării în cuprinsul acestora a măsurilor dispuse. Ordonanța intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și publicarea în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, trimitere. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite la cea de-a doua Cameră care decide, de asemenea în procedură de urgență. Ordonanța cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută de alineatul (1) al articolului 74».

139 – După alineatul (4) se introduce un nou alineat, (41), cu următorul cuprins:

«(41) Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale ale cetățenilor și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică».

– Alineatul (5) se modifică și are următorul cuprins: 140

«(5) Ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege în care vor fi cuprinse și ordonanțele ale căror efecte au încetat potrivit alineatului (3)».

– După alineatul (5) se introduce un nou alineat, (51), cu următorul cuprins: 141

«(51) Prin legea de aprobare sau respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței»"[1].

Cu sugestii și observații nesemnificative, Curtea Constituțională a avizat propunerea 142 de modificare a art. 114, care prin renumerotare a devenit art. 115. Ca și în cazul delegării legislative parlamentare, delegarea legislativă de ordine constituțională nu are nicio legătură cu încredințarea legiferării, puterii executive în cazuri de necesitate. Delegarea legislativă în ambele regimuri juridice aplicabile exclud, însă, și starea de normalitate constituțională, când Parlamentul ar fi putut legifera fără nicio îngrădire.

Legea pentru revizuirea Constituției a înlocuit în cuprinsul art. 114 alin. (4) din Consti- 143 tuție sintagma „cazuri excepționale", cu „situații extraordinare", deoarece caracterul excepțional al unei situații, apreciat de Guvern ca temei al nașterii dreptului său constituțional de a legifera prin ordonanțe de urgență, evocă starea de necesitate și în subsidiar urgența luării unei astfel de măsuri.

În concluzie, rezultă că motivul împuternicirii Guvernului de a legifera în domeniul 144 legii ordinare, dar și organice ar fi urgența reglementării, ca să nu folosim un alt cuvânt din vocabularul limbii române, și anume GRABA. Dar atât pentru urgență, cât și pentru grabă, Guvernul ar fi avut la dispoziție în regulamentele parlamentare procedura legislativă de urgență, pentru a accelera procesul de dezbatere a unui proiect de lege.

În jurisprudența sa, Curtea a încercat să circumscrie termenul de „caz excepțional", 145 pentru a putea oferi un indiciu pentru aprecierea de către Parlament a justeței emiterii ordonanței de urgență. Curtea a decis că pentru înțelegerea noțiunii de caz excepțional, Constituția trebuie interpretată sistematic, atât în logica instituției delegării legislative, cât și a edificiului constituțional în ansamblu, Curtea a decis că „interesul public lezat de caracterul anormal și excesiv al cazurilor excepționale justifică intervenția Guvernului pe calea ordonanței de urgență în temeiul art. 114 alin. (4) din Constituție. De aceea, o astfel de măsură se poate fundamenta numai pe necesitatea și urgența reglementării unei situații care, datorită circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public"[2].

Curtea Constituțională a reținut că dincolo de caracterul tranșant al formulei utilizate de 146 Legiuitorul Constituant, intenția acestuia și finalitatea urmărită, constând în restrângerea domeniului în care Guvernul se poate substitui Parlamentului, adoptând norme primare în considerarea unor rațiuni pe care el însuși este suveran să le determine, sunt evidențiate cu pregnanță de deosebirile dintre actualul text constituțional și cel anterior, fostul art. 114 alin. (4) din Constituție, în forma inițială. Potrivit acelui text, posibilitatea Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență era condiționată exclusiv de existența unor cazuri excepționale. Termenul „cazuri excepționale" acolo utilizat a fost înlocuit, în noua redactare a textului constituțional, cu acela de „situații extraordinare". Mai mult, deși diferența dintre cei doi

[1] *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, Cum s-a revizuit Constituția României. Procesul de revizuire a Constituției din 1991, Ed. Pământul, București, 2005, p. 89.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 65 din 20 iunie 1995 (M.Of. nr. 129 din 28 iunie 1995).

termeni, din punctul de vedere al gradului de abatere de la obișnuit sau comun căruia îi dau expresie, este evidentă, același legiuitor a simțit nevoia să o pună la adăpost de orice interpretare de natură să minimalizeze o atare diferență, prin adăugarea sintagmei „a căror reglementare nu poate fi amânată", consacrând astfel *in terminis* imperativul urgenței reglementării. În sfârșit, din rațiuni de rigoare legislativă, a instituit exigența motivării urgenței în chiar cuprinsul ordonanței adoptate în afara unei legi de abilitare. De esența „cazului excepțional" este caracterul obiectiv în sensul că existența sa nu depinde de voința Guvernului care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență[1].

147 Termenul de „caz excepțional" utilizat în art. 114 alin. (4) din textul inițial al Constituției, a indus ideea apariției unei situații de fapt legiferabile, asimilabilă cel puțin terminologic, cu starea de necesitate, situație în care Parlamentul ar fi fost depășit, incapabil să adopte cu rapiditate măsuri eficiente de natură să soluționeze cazul respectiv și să refacă, astfel, situația de normalitate constituțională. Curtea Constituțională a decis, în acest sens, că apariția unui caz excepțional de care depinde legitimitatea constituțională a ordonanței de urgență se justifică pe necesitatea și urgența reglementării unei situații care, datorită circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public[2]. În opinia judecătorilor Curții, cazul excepțional are un caracter obiectiv, în sensul că existența sa nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență[3].

148 În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a apreciat că subordonarea, prin chiar textul constituțional, a adoptării ordonanței de urgență existenței unui caz excepțional îi conferă acestuia semnificația de criteriu de constituționalitate. Așa fiind, Curtea este competentă să verifice, de la caz la caz, în măsura în care este sesizată, dacă ordonanța de urgență dedusă controlului de constituționalitate este impusă de o situație care întrunește trăsăturile unui caz excepțional[4].

149 Considerentele Curții care au stat la baza acestei jurisprudențe au rămas valabile și după revizuirea Constituției în 2003, în ceea ce privește constatarea existenței situației extraordinare[5].

150 În ceea ce privește semnificația sintagmei „situație extraordinară" din cuprinsul art. 115 alin. (4) din Constituția revizuită, Curtea a apreciat că aceasta exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, aspect întărit și prin adăugarea sintagmei „a căror reglementare nu poate fi amânată". Însă, pentru a fi pe deplin respectate exigențele art. 115 alin. (4) din Constituție, Guvernul trebuie să demonstreze și faptul că măsurile în cauză nu sufereau amânare, practic că nu exista vreun alt instrument legislativ ce ar fi

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 389 din 12 iulie 2005 (M.Of. nr. 751 din 18 august 2005). A se vedea și *T. Toader*, Constituția României reflectată în jurisprudența Curții Constituționale, Ed. Hamangiu, București, 2011, p. 240.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 65 din 20 iunie 1995 (M.Of. nr. 129 din 28 iunie 1995).

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 83 din 19 mai 1998 (M.Of. nr. 211 din 8 iunie 1998).

[4] Decizia Curții Constituționale nr. 43 din 12 februarie 2002 (M.Of. nr. 255 din 16 aprilie 2002).

[5] Decizia Curții Constituționale nr. 134 din 10 martie 2005 (M.Of. nr. 392 din 10 mai 2005).

putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor negative avute în vedere[1]. Curtea a mai statuat că „pentru emiterea unei ordonanțe de urgență, este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public"[2].

Trebuie observat că textul cuprins în art. 115 alin. (4) din Constituție nu se referă la un anumit domeniu, ci doar la caracterul extraordinar al unei anumite situații. O astfel de situație extraordinară ar putea avea ca efecte tulburarea gravă a ordinii publice, care nu ar mai putea fi reglementată cu mijloacele aflate la dispoziția Parlamentului, sau ar putea fi vorba de un pericol iminent ori daune grave produse sistemului monetar ș.a. Desigur, nu se poate interpreta situația extraordinară prin analogie cu starea de necesitate, care impune o procedură mult mai complexă pentru declararea ei ca atare, mai ales că nu a fost luată în considerare sub această formulare în Constituție. 151

Sfera relațiilor sociale în care a intervenit o situație extraordinară poate fi rezervată constituțional Parlamentului sau, după caz, Guvernului. În această ultimă ipoteză, Guvernul poate soluționa situația extraordinară, adoptând de urgență o hotărâre. Dacă, însă, situația extraordinară a intervenit într-un domeniu care intră în competența Parlamentului, Guvernul poate emite o ordonanță de urgență, cu respectarea interdicțiilor de reglementare prevăzute în art. 115 alin. (6) din Constituție sau poate cere Parlamentului abilitarea pentru a emite ordonanțe simple, dacă acesta se află în sesiune. Faptul că există din punct de vedere constituțional o astfel de alternativă, este și un indiciu că situația extraordinară vizează un domeniu al legii organice, pentru care Guvernul nu ar putea emite ordonanțe simple. 152

Doctrina nu a întârziat să califice cu rigoarea bunului simț sintagma „situație extraordinară". S-a spus că situația extraordinară ce trebuie imediat reglementată este o situație imprevizibilă, care se abate de la regulile sau așteptările obișnuite, de natură să întrețină, să determine ori să favorizeze periclitarea interesului public, implicând, din acest motiv și în lipsa altor mijloace constituționale imediate, măsuri urgente pentru înlăturarea sau prevenirea pericolului, aplicabile de îndată, măcar parțial[3]. Curtea Constituțională a avut o atitudine oscilantă. Astfel, a echivalat termenul de „situație extraordinară" din art. 115 alin. (4) din Constituție, cu cel de „caz excepțional", utilizat în fostul art. 114 alin. (4) din Constituție[4]. Ulterior, Curtea a decis că există diferențe între cei doi termeni[5]. 153

Conștienți că orice încercare de definire a situației extraordinare este un demers pur teoretic, fără aplicabilitate funcțională, propunem spre reflecție o posibilă interpretare a acestui termen: prin situație extraordinară în sensul art. 115 alin. (4) din Constituție s-ar putea înțelege o situație sau o împrejurare de fapt sau de drept, imprevizibilă și inevitabilă, de natură să deregleze grav sau să împiedice pe o durată îndelungată buna și normala funcționare a organelor statului, ori să aducă atingere gravă și imediată unor valori fundamentale ocrotite de Constituție sau legi, drepturilor și libertăților cetățenești ori interesului 154

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 919 din 6 iulie 2011 (M.Of. nr. 504 din 15 iulie 2011).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 14 din 18 ianuarie 2011 (M.Of. nr. 266 din 15 aprilie 2011).

[3] *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale, în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 705.

[4] A se vedea *T. Oniga*, Delegarea legislativă, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 92.

[5] Ibidem.

public și a cărei prelungire ar avea grave consecințe politice, sociale, economice și de altă natură asupra intereselor superioare ale statului și ale populației, pentru a cărei reglementare rapidă și eficientă se impune adoptarea imediată de către Guvern a unor decizii având forța juridică a unei legi.

155 Art. 115 alin. (4) din Constituție prevede că Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora. Câteva idei rezultă din acest enunț:

a) Constituția stabilește două condiționări complementare de fond pentru ca Guvernul să recurgă la această procedură: existența unei situații extraordinare și urgența emiterii ordonanței pentru a se reglementa situația extraordinară;

b) Guvernului să-i fie imposibilă reglementarea situației extraordinare pe o altă cale. Nu putem deslușii cu precizie ce înțeles conferă Adunarea Constituantă termenului de „reglementare a unei situații extraordinare". Termenul poate fi citit, într-un sens larg, ca „soluționare" a situației respective; într-un sens strict, termenul de reglementare presupune intervenția normativă a unei autorități publice. Dacă acesta este sensul corect, excludem din ecuația art. 115 din Constituție toate acele situații extraordinare care pot fi soluționate fără mijloace legislative;

c) situația extraordinară a cărei reglementare ar presupune o soluție legislativă, este o situație a cărei soluționare/reglementare intră în sfera de atribuții ale Parlamentului. Nu poate fi vorba de situații pentru care Guvernul ar fi „chemat" în mod obișnuit să le rezolve și pentru a căror reglementare este nevoit acum să recurgă la ordonanță de urgență. În mod obișnuit, Guvernul nu este confruntat cu astfel de situații, pentru că dacă nu ar fi fost astfel, Constituția ar fi prevăzut o procedură normală, cu un grad înalt de celeritate, pentru reglementarea acestora.

d) Guvernul are latitudinea de a emite ordonanțe de urgență pentru reglementarea rapidă a situației extraordinare. Aceasta arată că la dispoziția Guvernului se află și alte instrumente administrative pentru a face față situației respective, pentru că nu este de presupus că o va lăsa în derularea ei faptică și poate imprevizibilă, refuzând să adopte o ordonanță de urgență;

e) cum fiecare „situație extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată" este autonomă față de alte asemenea situații, este posibil ca Guvernul să adopte mai multe ordonanțe de urgență, iar dezbaterea lor va implica de fiecare dată un proiect de lege separat;

f) nu va fi ușor pentru Guvern să dovedească la momentul emiterii ordonanței de urgență, caracterul extraordinar al situației și să motiveze urgența reglementării. Un lucru să fie totuși clar: Guvernul nu poate pretinde niciun moment că prin reglementarea urgentă a situației extraordinare, aceasta va fi soluționată, pierzându-și astfel caracterul extraordinar și intrând în câmpul unei normalități normative;

g) există un raport nemijlocit între rolul Parlamentului și reglementarea situației extraordinare. Dacă Guvernul alege să adopte o ordonanță de urgență pentru soluționarea situației respective (care va cuprinde norme cu putere de lege primară), înseamnă că în mod normal aceasta ar fi trebuit reglementată prin lege;

h) în final, Parlamentul va decide în mod obligatoriu două lucruri și în subsidiar posibil și altele. Astfel, forul legislativ va aprecia caracterul extraordinar al situației pe o scară graduală de importanță, pericol ș.a.m.d., și urgența recurgerii de către Guvern la emiterea ordonanței de urgență, care este pe fond o problemă de oportunitate, și nu de legalitate.

Există un număr impresionant de mare de contestări la Curtea Constituțională, atât ale caracterului extraordinar al situației la care face trimitere art. 115 alin. (4) din Constituție, cât și a urgenței emiterii unei ordonanțe de către Guvern în astfel de situații. Până la urmă, este dreptul Parlamentului de a hotărî dacă cele două condiții au fost respectate de Guvern. 156

În art. 115 alin. (6), Constituția statuează o interdicție de reglementare a situațiilor extraordinare, care nu suferă amânare, prin ordonanțe de urgență în domeniul legilor constituționale, dacă afectează regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute în Constituție, drepturile electorale. De asemenea, același text constituțional prevede că ordonanțele de urgență nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică. 157

Sunt două condiții formale, prevăzute de art. 115 alin. (5) din Constituție pentru intrarea în vigoare a ordonanței de urgență, și anume: Guvernul să o depună spre dezbatere în procedură de urgență la Camera care are competența de a o adopta, potrivit art. 75 alin. (1) din Constituție; a doua condiție este publicarea acesteia în Monitorul Oficial. Cele două operațiuni procedurale nu trebuie să fie simultane. Firesc, Guvernul va transmite proiectul de lege pentru aprobarea ordonanței de urgență Camerei legislative, competentă să fie sesizată, iar publicarea ordonanței poate fi întârziată, deși ideea întârzierii contravine urgenței măsurii respective, și anume termenul de depunere și cel de trimitere (a ordonanței de urgență), de la care începe să curgă obligația de convocare a Camerelor de către președinții acestora. După părerea noastră, termenul de depunere se raportează la obligația de convocare a Camerei de reflecție, iar cel de trimitere, la convocare a Camerei decizionale, care va fi astfel informată prin trimiterea ordonanței în cauză. 158

Pentru a intra în procedură de legiferare, proiectul de lege pentru aprobarea ordonanței de urgență, este necesar ca Parlamentul să se afle în sesiune, neavând importanță dacă sesiunea este ordinară sau extraordinară. Constituția prevede că dacă Camerele nu se află în sesiune, Parlamentul se convoacă în mod obligatoriu în termen de cinci zile de la data depunerii sau a trimiterii. 159

Constituția folosește doi termeni referitori la transmiterea proiectului de lege pentru aprobarea ordonanței de urgență și a ordonanței ca atare. 160

Opozabilitatea ordonanțelor, inclusiv a celor de urgență, ca de altfel a oricărui act normativ, depinde de momentul aducerii acestora la cunoștința destinatarilor săi prin publicare în gazeta oficială a statului: Monitorul Oficial. 161

Art. 108 alin. (4) din Constituție precizează că nepublicarea ordonanței atrage inexistența ei[1]. Art. 115 alin. (5) din Legea fundamentală precizează că ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial, Partea I. Condițiile intrării în vigoare a ordonanței de urgență sunt cumulative, iar acest caracter este întărit de utilizarea de către Adunarea Constituantă a termenului „numai", ceea ce semnifică exclusivitate. Deși cele două condiții sunt cumulative, dacă ne referim la intrarea în vigoare a unui act normativ, avem în vedere, ca element esențial, publicarea lui. Ordonanța de urgență nu poate intra în vigoare, chiar dacă a fost depusă la Camera legislativă competentă potrivit art. 75 din Constituție, dacă nu a fost încă publicată ca atare. 162

[1] Textul constituțional se referă deopotrivă la hotărârile adoptate de Guvern și la ordonanțe, indiferent de caracterul acestora din urmă. A se vedea și *T. Oniga*, op. cit., p. 182 și 183.

163 Pe de altă parte, publicarea ordonanței de urgență înainte de depunerea acesteia spre dezbatere parlamentară nu are niciun efect, cele două condiții fiind, așa cum am precizat, cumulative. Aceasta înseamnă că Secretariatul General al Guvernului va face cunoscut Monitorului Oficial, în momentul solicitării publicării unei ordonanțe de urgență, că aceasta a fost deja depusă la Camera competentă să o examineze. Având în vedere caracterul de urgență a acestor acte normative, s-ar impune ca publicarea lor să se facă de urgență, pentru a intra mai repede în vigoare și a putea fi astfel supuse controlului parlamentar.

164 Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, prevede în art. 12 alin. (2) că ordonanțele de urgență intră în vigoare la data publicării lor în Monitorul Oficial, Partea I sub condiția depunerii lor prealabile la Camera competentă să fie sesizată, dacă în cuprinsul lor nu este prevăzută o dată ulterioară. Textul legal menționat respectă întrutotul logica construcției constituționale a ordonanței de urgență și principiul interpretării sistematice a întregii reglementări normative din art. 115 din Constituție.

165 În condițiile în care adoptarea ordonanței de urgență este motivată de cerința soluționării fără întârziere a unei situații care nu suferă amânare, este evident că un astfel de act normativ poate să intre în vigoare în aceeași zi în care a fost publicat în Monitorul Oficial, cu condiția, însă, de a fi fost depus la Camera competentă să-l dezbată ca primă Cameră sesizată[1]. Situația se complică însă dacă Parlamentul nu se află în sesiune. Într-o asemenea situație, Guvernul are de îndeplinit cele două condiții cumulative: să aștepte convocarea obligatorie a Parlamentului pentru a depune ordonanța de urgență la Camera competentă și să o publice în Monitorul Oficial.

166 Guvernul nu poate să depună ordonanța de urgență la biroul permanent al Camerei interesate, dacă aceasta nu se află în sesiune. Dacă ar proceda astfel, termenul de 30 de zile prevăzut în art. 115 alin. (5) din Constituție s-ar scurta de la sine cu 5 zile, cât Parlamentul are la dispoziție pentru a fi convocat în mod obligatoriu. Precizarea din Legea nr. 24/2000, republicată, potrivit căreia ordonanțele de urgență intră în vigoare „la data publicării lor în Monitorul Oficial, Partea I" nu contrazice formularea din art. 115 alin. (5) din Constituție referitoare la intrarea lor în vigoare după publicare. Termenul „după" din textul art. 115 alin. (5), deși superfluu în raport cu dispoziția normativă din art. 108 alin. (4) din Constituție, care condiționează existența ordonanței de publicarea ei, are rolul de a lega și mai strâns cele două condiții cumulative ale intrării în vigoare a ordonanței de urgență.

167 Se observă din enunțul art. 115 alin. (5) din Constituție că Legiuitorul Constituant folosește cuvântul „Cameră" legislativă la plural. Observația este utilă, deoarece dacă, de pildă, Camera Deputaților a fost convocată în sesiune extraordinară, Guvernul nu ar putea depune la biroul permanent al acesteia un proiect de lege pentru aprobarea unei ordonanțe de urgență fără convocarea obligatorie în termenul fixat în Constituție și a Senatului.

168 Art. 115 alin. (5) preia ideea statuată în art. 75 alin. (2) din Constituție și stabilește un termen de grație pentru Camera sesizată, în care aceasta are obligația să se pronunțe asupra ordonanței de urgență, adică asupra proiectului de lege pentru aprobarea acesteia. Termenul pe care îl are la dispoziție Camera este de 30 de zile de la depunere, chiar dacă publicarea ordonanței de urgență s-a produs după depunere. Proiectul de lege va fi examinat

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 68 din 27 iulie 1999 (M.Of. nr. 323 din 6 iulie 1999).

în procedură de urgență potrivit dispozițiilor regulamentare în materie, dar cu termene mai scurte pentru fiecare operațiune legislativă. Depășirea termenului constituțional fără ca proiectul de lege să fi fost votat, atrage după sine o sancțiune „de onoare" pentru Camera respectivă, întrucât ordonanța este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care va decide în procedură de urgență, fără a mai fi, însă, constrânsă de un termen constituțional. Camera respectivă are, însă, dreptul să aprobe prin vot un astfel de termen. Sunt aplicabile prevederile regulamentare referitoare la procedura de urgență.

Întrucât prin ordonanța de urgență pot fi reglementate și domenii rezervate legilor 169
organice, în situația în care ordonanța cuprinde astfel de norme, urmează ca proiectul de lege pentru aprobarea sau respingerea ei să fie votat de majoritatea membrilor fiecărei Camere legislative.

Constituția instituie în art. 115 alin. (6) o interdicție de reglementare prin ordonanțe de 170
urgență, și anume:

a) în domeniul legilor constituționale;

b) dacă este afectat regimul instituțiilor fundamentale ale statului;

c) dacă sunt afectate drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute în Constituție;

d) dacă sunt afectate drepturile electorale;

e) dacă în ordonanțele de urgență sunt stabilite măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică.

Termenul de „afectat" utilizat în art. 115 alin. (6) din Constituție trebuie înțeles în 171
sens de înrăutățire a regimului juridic al domeniului reglementat (instituții fundamentale ale statului, drepturi, libertăți și îndatoriri prevăzute în Constituție, drepturi electorale)[1]. Curtea Constituțională a reținut că sensul juridic al noțiunii „a afecta" din conținutul art. 115 din Constituție are semnificația de „a suprima", „a aduce atingere", „a prejudicia", „a vătăma", „a leza", „a antrena consecințe negative"[2]. În opinia noastră reglementarea prin ordonanță de urgență a instituției Avocatul Poporului, sau a Curții Constituționale, ori a Curții de Conturi care ar viza perfecționarea și eficientizarea activității acesteia, ori sporirea salariului celor care lucrează în aceste instituții, sau stabilirea unui sistem de pensii speciale, într-un cuantum mult sporit celui existent, nu poate fi considerat ca o afectare a regimului instituțiilor respective.

§8. Controlul parlamentar exercitat asupra ordonanțelor simple și a ordonanțelor de urgență

Prin legea de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe simple, Parlamentul nu 172
numai că își păstrează funcția legislativă și rolul constituțional, dar își asumă o răspundere directă în fața Națiunii pentru acceptarea solicitărilor Guvernului. Acesta este și motivul pentru care în mod constant forul legislativ nu a renunțat la dreptul său de a aproba sau respinge ordonanțele simple prin procedura legislativă regulamentară. Există două texte constituționale care stabilesc controlul parlamentar asupra ordonanțelor emise de Guvern, fie ele de urgență, fie simple.

[1] A se vedea și *I. Deleanu*, op. cit., p. 710; *T. Oniga*, op. cit., p. 215 și 216.

[2] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 319 din 3 martie 2011 (M.Of. nr. 324 din 11 mai 2011). A se vedea și Decizia Curții Constituționale nr. 1189 din 6 noiembrie 2008 (M.Of. nr. 787 din 25 noiembrie 2008).

173 În acest sens art. 115 alin. (3) din Constituție prevede că ordonanțele simple se supun aprobării Parlamentului, dacă acesta a stabilit o astfel de procedură în legea de abilitare. Același articol în alin. (5) prevede că ordonanțele de urgență sunt dezbătute în procedură de urgență în cele două Camere legislative.

174 În principiu, controlul Parlamentului asupra actelor Guvernului și, în general, asupra activității sale și a modului în care își înfăptuiește programul trebuie să fie prevăzut ca atare într-un text de lege, fie ea și Constituția. Controlul Parlamentului se poate declanșa oricând cu instrumentele prevăzute în Constituție și în regulamentele parlamentare. Chiar și asupra modului în care Guvernul și-a îndeplinit sarcinile asumate prin delegarea legislativă, Parlamentul poate să utilizeze mijloacele clasice de control, de la formularea de întrebări, până la votarea unei moțiuni de cenzură.

175 În ceea ce privește ordonanțele guvernamentale, controlul este specializat și se exercită exclusiv prin procedura legislativă. Este vorba de un control atipic, dar în principiu eficient. Legiuitorul constituant a vrut să facă dovada exigenței sale, prevăzând în art. 115 alin. (3) din Constituție că Parlamentul care a încuviințat delegarea legislativă poate decide în legea de abilitare că ordonanțele ce vor fi emise de Guvern potrivit legii respective vor fi supuse aprobării forului legislativ potrivit procedurii legislative. Este aceasta o formă de control al Parlamentului asupra modului în care a acționat Guvernul, ca beneficiar al delegării. Supunând fiecare ordonanță emisă de Guvern unui control posterior, Parlamentul urmărește două scopuri: să verifice dacă Guvernul a respectat condiționările și limitările stabilite în legea de abilitare; al doilea scop al controlului constă în verificarea pe fond a reglementărilor cuprinse în ordonanță. Acest tip de control este deopotrivă de legalitate și oportunitate, dacă se poate accepta această exprimare. Controlul de legalitate ar urmări dacă modificările și completările aduse prin ordonanța simplă unor reglementări legale anterioare nu afectează ordinea de drept din punct de vedere al unității și sistematizării ei, dacă nu se produc reglementări paralele, chiar contradictorii etc. Parlamentul poate aprecia și oportunitatea și eficiența reglementării realizate prin ordonanța simplă.

176 Primind proiectul de lege pentru aprobarea ordonanței simple Parlamentul are următoarele posibilități:

a) să respingă ordonanța. În acest caz, efectele ordonanței vor înceta la data intrării în vigoare a legii de respingere a ordonanței;

b) să aprobe ordonanța. În acest caz, efectele ordonanței vor continua să se producă în continuare;

c) să aprobe ordonanța cu modificări și completări.

177 În condițiile în care Constituția prevede în art. 115 alin. (3) că ordonanțele simple sau de abilitare se supun aprobării Parlamentului, numai dacă acesta a cerut-o expres chiar în legea de abilitare, se poate presupune, așa cum corect s-a reținut în literatura de specialitate, că în privința acelora care nu vor intra în procedură parlamentară de dezbatere, forul legislativ își exprimă o încredere tacită față de Guvern[1]. În literatura de specialitate s-a apreciat că Parlamentul poate revoca oricând legea de abilitare a Guvernului să exercite competențe legislative determinate[2]. O asemenea ipoteză este posibilă, dar numai în situația în care legea de abilitare a fost emisă pe parcursul sesiunii parlamentare, iar Parlamentul o poate

[1] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2001, p. 404.
[2] *T. Drăganu*, op. cit., p. 136.

abroga sau modifica, dar până la împlinirea termenului fixat pentru emiterea ordonanțelor. Credem că inițiativa aprobării sau, după caz, a modificării legii de abilitare pe această cale o vor putea avea membrii Camerei competente prin depunerea unei propuneri legislative, dezbătută în procedură de urgență. Sigur, formal și Guvernul are această posibilitate, dar ar fi greu de admis că o va pune în practică.

178 În cazul în care în legea de abilitare s-a dispus că ordonanțele se supun aprobării Parlamentului, Guvernul are obligația să întocmească de fiecare dată când emite o ordonanță simplă, proiectul de lege pentru aprobarea acesteia și să îl transmită forului legislativ. Termenul limită pentru această operațiune este cel fixat în legea de abilitare. Până la împlinirea acestui termen, Guvernul trebuie să fi emis toate ordonanțele simple pentru care a cerut abilitare și, totodată, să fi transmis Parlamentului proiectele de lege pentru aprobarea acestora.

179 În teza finală a art. 115 alin. (3) din Constituție se fixează o sancțiune pentru Guvern, în cazul în care acesta a emis ordonanțele de abilitare, dar a omis să transmită și proiectele de lege pentru aprobarea acestora. Într-o asemenea ipoteză, textul constituțional prevede că nerespectarea termenului respectiv atrage încetarea efectelor ordonanței, pentru a cărei aprobare Guvernul a omis să transmită proiectul de lege. Problema care se poate pune practic este stabilirea modului și a autorității publice care ar fi competentă să constate încetarea efectelor ordonanței.

180 Momentul încetării efectelor ordonanței este termenul limită până la împlinirea căruia Guvernul avea obligația să ceară aprobarea ordonanței simple. În privința autorităților care ar fi îndreptățite să constate încetarea efectelor ordonanței, acestea pot fi biroul permanent al Camerei legislative, care urma să fie sesizată de Guvern potrivit art. 75 alin. (1) din Constituție, adică Senatul, întrucât acesta ia în dezbatere ca primă Cameră sesizată proiectele de lege ordinară. Competența constatării încetării efectelor simple supuse procedurii prescrise în art. 115 alin. (3) din Constituție, revine după caz instanțelor judecătorești cu prilejul judecării unor cauze în care s-ar face aplicarea ordonanței respective. Părțile la un astfel de proces pot sesiza instanța de judecată în acest sens.

181 Controlul parlamentar asupra ordonanțelor de urgență este diferit procedural, de cel exercitat asupra ordonanțelor simple. În privința ordonanțelor de urgență, controlul parlamentar exercitat prin procedura legislativă de aprobare sau respingere a ordonanței respective, este obligatoriu. Prima întrebare care se poate pune în legătură cu această diferențiere față de regimul juridic aplicabil ordonanțelor simple este de ce s-a optat pentru o astfel de procedură. Din păcate, Constituția nu poate să ofere niciun indiciu în acest sens. Faptul că ordonanțele de urgență pot reglementa domenii rezervate legilor organice ar îndritui Parlamentele să le supună de drept unui control parlamentar de natură legislativă. Considerăm, însă, că justificarea emiterii lor prin apariția unei situații extraordinare este un motiv mai important pentru dezbaterea lor în procedură de urgență de către Camerele legislative.

182 Potrivit art. 115 alin. (4), Guvernul capătă puteri extraordinare, iar deciziile sale luate în această calitate trebuie ratificate cât mai repede de către Parlament și convertite prin aprobare parlamentară în acte care să se bucure pe deplin de legitimitatea votului reprezentanților Națiunii, nu numai de semnăturile miniștrilor responsabili pentru aplicarea lor. Este aceasta o procedură analoagă ca efecte juridice cu ratificarea de către Parlament a decretelor-lege emise de șeful statului sau de Guvern.

183 De altfel, este o condiție a intrării în vigoare a ordonanțelor de urgență, depunerea acestora spre dezbatere în procedură legislativă de urgență la Camera competentă. Constituția a stabilit o procedură rapidă de dezbatere a ordonanțelor de urgență, dar totuși pe agenda Parlamentului se află un număr însemnat de ordonanțe de urgență a căror dezbatere nu s-a încheiat încă. Ar fi fost de dorit ca textul Constituției să conțină în această privință termene stricte, nu numai pentru dezbaterea ordonanțelor de urgență în prima Cameră legislativă sesizată, dar și pentru încheierea procesului de aprobare sau respingere a acestora.

184 Ordonanțele guvernamentale pot fi infirmate de Parlament prin legea de respingere sau de către Curtea Constituțională care le poate constata neconstituționalitatea, în cadrul controlului exercitat potrivit art. 144 lit. d) din Constituție.

185 Art. 115 alin. (8) din Constituție precizează că prin legea de aprobare sau de respingere a ordonanței se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței.

186 Curtea Constituțională a decis în acest sens, că așa cum prevede art. 115 alin. (8) din Constituție, prin legea de respingere a ordonanței, Parlamentul va reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței abrogatoare. Prin urmare, eventualele efecte negative ce ar putea decurge din succesiunea acestor evenimente legislative, abrogare-revigorare, trebuie contracarate de Parlament prin edictarea unor norme corespunzătoare, cuprinse în chiar legea de respingere a ordonanței, astfel ca relațiile sociale ce intră sub incidența acesteia să nu sufere perturbări, iar în sistemul juridic să nu se ivească disfuncționalități[1].

§9. „Topirea" ordonanțelor în textul legii de aprobare a acestora

187 În jurisprudența Curții Constituționale s-a reținut s-a apreciat că odată cu aprobarea ordonanței, aceasta trece din sfera actelor executivului, în sfera actelor legislativului[2].

188 Opinia este întemeiată pe dispozițiile art. 115 alin. (7) potrivit cărora ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege în care vor fi cuprinse și ordonanțele ale căror efecte au încetat, întrucât Guvernul a neglijat să transmită Parlamentului proiectul de aprobare a ordonanței simple până la termenul fixat în legea de abilitare. Din ultima teză a art. 115 alin. (7) rezultă că potrivit Constituției în ordinea juridică națională își produc efectele două categorii de ordonanțe: ordonanțe simple care nu au intrat în procedura de dezbatere legislativă pentru că Parlamentul nu a cerut această procedură și ordonanțe simple pentru care Parlamentul a cerut să-i fie supuse spre aprobare până la un anumit termen și ordonanțele de urgență care intră de drept în procedură legislativă de urgență.

189 Faptul că dispozițiile Constituției lasă la discreția Parlamentului să ceară sau nu aprobarea ordonanțelor simple, creează o preeminență a Guvernului în fața forului legislativ întemeiată pe majoritatea parlamentară care îl susține. În fond, și delegarea legislativă

---

[1] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2001, p. 405. A se vedea, în acest sens, și *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 135 și 139.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 411 din 26 martie 2009 (M.Of. nr. 323 din 14 mai 2009). A se vedea și *T. Toader*, op. cit., p. 241.

parlamentară și dreptul constituțional al Guvernului de a căpăta competențe legislative determinate în situații extraordinare, reprezintă cazuri de anormalitate legislativă, ceea ce impune supunerea ordonanțelor guvernamentale unei dezbateri parlamentare speciale, urgente, în scopul reintrării Parlamentului în deplinătatea competențelor sale.

Capitolul V
Administrația publică

Secțiunea 1. Administrația publică centrală de specialitate

Art. 116. Structura

(1) Ministrele se organizează numai în subordinea Guvernului.

(2) Alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca autorități administrative autonome.

Lucrări de referință: *E. Albu*, Administrația ministerială în România, Ed. All Beck, București, 2004, p. 139-155, 200-207; *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 281-292; *E. Bălan*, Instituții de drept public, Ed. All Beck, București, 2003, p. 79-84; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 321-330; *A. Iorgovan*, Comentariul art. 116 din Constituție, în *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 230-234; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 442-449; *C. Manda*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 187-205; *M.-E. Mihăilescu*, Drept administrativ. Partea generală, Ed. Hamangiu, București, 2016, p. 277-298; *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 114-130; *M. Preda*, Drept administrativ. Partea specială, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 103-135; *V. Prisăcaru*, Tratat de drept administrativ român, Ed. All, București, 1996, p. 114-121; *C.-S. Săraru*, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 638-652; *A. Trăilescu*, Drept administrativ. Tratat elementar, Ed. All Beck, București, 2002, p. 16-20; *V. Vedinaș*, Comentariul art. 116 din Constituție, în I. *Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1103-1113; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 334-350.

Studii de specialitate: *E. Cernea*, Tradiții ale administrației regionale românești, în Revista de Drept Public nr. 1/2003; *E.-I. Moțiu*, Trăsăturile caracteristice autorităților administrative autonome, în Revista de Drept Public nr. 2/2008.

Corelații legislative: Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001).

Comentariu

Sumar

§1. Înființarea și organizarea administrației ministeriale reprezintă un atribut inerent al statului suveran 1250
§2. Condiționarea constituțională a înființării și organizării ministrelor 1251
§3. Condiții constituționale și legale pentru înființarea și organizarea autorităților administrative autonome 1251

§1. Înființarea și organizarea administrației ministeriale reprezintă un atribut inerent al statului suveran

1 Administrația ministerială este o componentă a administrației publice de stat centrale și cuprinde în structura sa ministere aflate în subordinea Guvernului, precum și organe de specialitate organizate în subordinea ministerelor[1]. Este latitudinea fiecărui stat suveran de a-și construi rețeaua în care își dispune și își exercită cu deplin drept puterea executivă. Această rețea de distribuție și exercitare a puterii executive ține de realitățile existente în plan economic și social, precum și de obiectivele politice asumate de acele partide sau alianțe parlamentare care au obținut cele mai multe mandate în forul legislativ și care, pe această largă bază socială și electorală, acordă votul lor de încredere Guvernului. Structura Guvernului reflectă, totodată, și anumite tradiții de dezvoltare administrativă, întinse pe o perioadă îndelungată de dezvoltare socială și politică a unei colectivități umane organizată statal. Înființarea și organizarea administrației ministeriale[2], precum și obiectivele strategice ale acesteia, țin de atributul suveran al statului. În fond, opțiunea pentru o anumită structură a administrației ministeriale rămâne o opțiune politică a formațiunii care a obținut victoria în alegerile parlamentare. Tot o vocație suverană a statului este extinderea sau, dimpotrivă, reducerea administrației ministeriale la un anumit număr de departamente ministeriale.

2 Așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, organul specializat al Executivului prin care se impune rezolvarea într-un domeniu sau altul a sarcinilor guvernării poartă denumirea de minister, iar titularul acestuia, de ministru[3]. Administrația ministerială presupune specializarea domeniilor și a metodelor de înfăptuire a obiectivelor pe care fiecare minister și le asumă în conformitate cu direcțiile de dezvoltare avute în vedere în fiecare program de guvernare. Nicio altă entitate statală nu are dreptul să dispună asupra componenței administrației ministeriale sau asupra profilului specializării fiecărui minister în parte. Este adevărat că datorită complexității cooperării internaționale și dezvoltării relațiilor internaționale, inclusiv la nivel guvernamental și ministerial, administrația ministerială a statelor moderne reflectă și păstrează anumite constante instituționale și organizatorice acceptate de statul suveran privind structura administrației ministeriale, dar este dreptul inerent al fiecărui stat suveran să opteze pentru un minister sau altul.

3 Cum administrația ministerială se încadrează, la rândul ei, într-o rețea mult mai complexă și unitară ce ține de guvernarea efectivă a societății, ministerele ce o compun sunt subordonate unui organism ierarhic, care deține, tot în virtutea suveranității statului,

---

[1] *I. Vida*, Puterea executivă și administrația publică, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994, p. 128.

[2] Administrația publică ministerială poate fi definită ca fiind activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legii, prin activități preponderent cu caracter dispozitiv, dar și prestator, activitate care se realizează pe domenii și ramuri de activitate, pe întreg teritoriu național, de către structuri care se află în subordinea Guvernului, care formează sistemul administrației publice ministeriale (a se vedea *E. Albu*, Administrația ministerială în România, Ed. All Beck, București, 2004, p. 42).

[3] *A. Iorgovan*, Comentariul art. 116 din Constituție, în *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 231.

anumite prerogative ale exercitării puterii executive. Acest organism este Guvernul, fiecare minister ocupând în cadrul său un anumit loc și având o anumită misiune, potrivit profilului specializării sale rezultate din programul de guvernare.

În doctrina de specialitate s-a precizat că ministerele sunt organe de specialitate ale 4
administrației publice centrale ce funcționează în subordinea Guvernului și care sunt constituite dintr-o sumă de servicii publice administrative create pentru a satisface categoriile de interese generale ale societății, care fac parte din ramura sau domeniul de activitate al ministerului[1]. Potrivit art. 34 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor, acestea „sunt organe de specialitate ale administrației publice centrale care realizează politica guvernamentală în domeniile de activitate ale acestora".

§2. Condiționarea constituțională a înființării și organizării ministerelor

Adunarea Constituantă a condiționat înființarea și organizarea ministerelor subordo- 5
nării acestora Guvernului. În baza acestei prescripții constituționale, ministerele intră în componența Guvernului și sunt subordonate exclusiv acestuia. Este exclusă, astfel, orice subordonare a miniștrilor altor autorități publice. Avem aici în vedere, în special, Președintele României, care este o structură de vârf a puterii executive. Miniștrii pun în aplicare programul de guvernare în domeniul lor de activitate, primesc instrucțiuni din partea primului-ministru, răspund în fața acestuia. Președintele României are raporturi instituționale cu membrii Guvernului, dar nu le poate da instrucțiuni, ordine și nu îi poate sancționa. Președintele României poate revoca un ministru numai dacă această măsură îi este propusă, potrivit dispozițiilor constituționale și legale, de către primul-ministru. Numărul și profilul specializării fiecărui minister sunt stabilite prin hotărârea Parlamentului prin care forul legislativ acordă votul de încredere Guvernului. Prin aceeași hotărâre, Parlamentul își exprimă acordul cu lista miniștrilor care au fost audiați de comisiile parlamentare reunite și care urmează să fie numiți prin decret prezidențial de către Președintele României.

Potrivit art. 37 alin. (1) din Legea nr. 90/2001, „primul-ministru poate cere Parlamentului 6
modificarea structurii Guvernului prin înființarea, desființarea sau, după caz, divizarea ori comasarea unor ministere...". Condiționarea constituțională a înființării și organizării ministerelor în subordinea Guvernului are aplicabilitate și în ceea ce privește conducerea și funcționarea acestora. Trebuie menționat, în acest sens, că potrivit art. 53 alin. (4) din Legea nr. 90/2001, miniștrii răspund de îndeplinirea programului de guvernare în cadrul ministerelor pe care le conduc. De altfel, art. 11 lit. l) din legea menționată conferă guvernului atribuția de a conduce și controla activitatea ministerelor și a celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea sa.

§3. Condiții constituționale și legale pentru înființarea și organizarea autorităților administrative autonome

Norma constituțională înscrisă în alin. (2) al art. 116 din Constituție prevede că alte 7
organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca

[1] *V. I. Prisăcaru*, Tratat de drept administrativ român. Partea generală, Ed. All, București, 1996, p. 114.

autorități administrative autonome. Guvernul are o marje largă de înființare și organizare a unei structuri de organisme de specialitate, cu profiluri de activități diferite, dar subsumate înfăptuirii prin instrumente administrative a programului său de guvernare. Potrivit art. 116 alin. (2) din Constituție și Legii nr. 90/2001, alte organe de specialitate, altele decât ministerele, se pot organiza în subordinea Guvernului, în subordinea ministerelor sau ca autorități administrative autonome[1]. Textul constituțional este foarte larg, motiv pentru care în literatura de specialitate s-a precizat că atât Guvernul cât și ministerele au libertatea de a stabili când și ce autorități trebuie să mai înființeze, evident, cu respectarea tuturor prevederilor legale[2]. Atât Guvernul, cât și ministerele pot înființa în subordinea acestora organe de specialitate doar cu avizul Curții de Conturi. Cât privește avizul Curții de Conturi, acesta are ca obiect evaluarea costurilor financiare pentru înființarea unei astfel de organ de specialitate. În literatura de specialitate se menționează că avizul este unul conform[3].

Art. 117. Înființarea

(1) Ministerele se înființează, se organizează și funcționează potrivit legii.

(2) Guvernul și ministerele, cu avizul Curții de Conturi, pot înființa organe de specialitate, în subordinea lor, numai dacă legea le recunoaște această competență.

(3) Autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică.

Lucrări de referință: *E. Albu*, Administrația ministerială, Ed. All Beck, București, 2004, p. 200-207; *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 283-292; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 325-329; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 446-449; *A. Iorgovan*, Comentariul art. 117 din Constituție, în *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituție României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 234-237; *C. Manda*, Drept administrativ. Tratat elementar, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 196-205; *M.-E. Mihăilescu*, Drept administrativ. Partea generală, Ed. Hamangiu, București, 2016, p. 277-298; *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 127-130; *V.I. Prisăcaru*, Tratat de drept administrativ român, Ed. All, București, 1996, p. 118-121; *M. Preda*, Drept administrativ. Partea specială, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 123-132; *C.-S. Săraru*, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public. Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 643-652; *A. Trăilescu*, Drept administrativ. Tratat elementar, Ed. All Beck, București, 2002, p. 16-20; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 342-348; *V. Vedinaș*, Comentariul art. 117 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1113-1130.

Studii de specialitate: *E. Bălan*, Misiuni și mijloace ale administrației publice - elemente ale unei „Constituții administrative" a României, în Revista de Drept Public nr. 2/2013; *E.-I. Moțiu*, Trăsăturile caracteristice autorităților administrative autonome, în Revista de Drept Public nr. 2/2008; *R.N. Petrescu*, Observații cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, în Revista de Drept Public nr. 4/2009.

---

[1] *C.-S. Săraru*, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 638.

[2] *M.-E. Mihăilescu*, Drept administrativ. Partea generală, Ed. Hamangiu, București, 2016, p. 285.

[3] Ibidem.

Corelații legislative: Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001).

Comentariu

Sumar

§1. Legalitatea înființării, organizării și funcționării ministerelor 1253
§2. Condiții constituționale și legale pentru înființarea în subordinea Guvernului și a ministerelor, a organelor de specialitate 1254
§3. Înființarea autorităților administrative autonome este rezervată normei cu putere de lege organică 1255

§1. Legalitatea înființării, organizării și funcționării ministerelor

Dacă art. 116 din Legea fundamentală are ca obiect de reglementare constituțională *structura* administrației publice centrale de specialitate, art. 117, pe care îl comentăm, stabilește condițiile constituționale ale înființării și organizării altor organe de specialitate, precum și cele care privesc funcționarea acestora. Între cele două texte constituționale există o legătură strânsă, în sensul că înființarea și organizarea ministerelor vor ține cont de cerința stipulată în art. 116 alin. (1), potrivit căreia, ministerele se organizează numai în subordinea Guvernului. Facem de la început precizarea că este o condiție a legalității ministerelor ca acestea să se înființeze, să fie organizate și să funcționeze în conformitate cu prevederile legii[1]. Din formularea generală a Adunării Constituante utilizată în art. 117 alin. (1), rezultă sarcina Parlamentului sau, după caz, a Guvernului, de a stabili cadrul legislativ necesar înființării, organizării și funcționării ministerelor și, desigur, al Guvernului. Adunarea Constituantă nu a condiționat caracterul organic al legii care ar avea ca obiect de reglementare înființarea, organizarea și funcționarea ministerelor. Prin urmare, Parlamentul ar putea legifera prin lege ordinară, întrucât nu are o altă constrângere rezultată din art. 73 alin. (3) din Constituție. În opinia noastră, importanța domeniului vizat de art. 117 ar fi justificat exprimarea unei voințe legislative de natură organică, în sensul art. 73 alin. (3) din Constituție, mai ales că potrivit acestui din urmă text constituțional, organizarea Guvernului se reglementează prin lege organică. 1

Această problemă nu a fost ocolită de literatura de specialitate, dar a fost abordată prin prisma opțiunii Legiuitorului pentru o lege cu caracter general (o lege cadru) sau pentru o lege specială care să reglementeze organizarea și funcționarea ministerelor[2]. Parlamentul a preferat să adopte o lege care să reglementeze unitar, atât organizarea și 2

[1] Ministerele constituie o categorie distinctă de organe în cadrul sistemului autorităților administrației publice, având rolul de a organiza exercitarea și de a executa în concret legile în anumite domenii și sectoare de activitate, fiind prin aceasta organe de specialitate, de resort. Ele realizează de punere în executare a legilor pe întreg teritoriul țării, motiv pentru care au calitatea de autorități centrale ale administrației publice, ca o verigă importantă, subordonată guvernului, care ca autoritate centrală cu competență materială generală în domeniul administrației publice, coordonează și controlează întreaga activitate a ministerelor (*M. Preda*, Drept administrativ. Partea specială, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 105).

[2] A se vedea *V. Vedinaș*, Comentariul art. 117 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 117.

funcționarea Guvernului României, cât și a ministerelor[1]. Prin această reglementare s-a soluționat indirect și problema caracterului organic sau ordinar al reglementării legislative, Legea nr. 90/2001 având caracter de lege organică, potrivit art. 73 alin. (3) lit. e) din Constituție.

3 Într-un alt comentariu al art. 117 din Constituție s-a opinat, în mod corect că prin termenul *potrivit legii*, din cuprinsul art. 117 alin. (1) se înțelege fie o lege adoptată de Parlament, fie o ordonanță a Guvernului[2]. Noi vom adăuga că poate fi vorba de o ordonanță de abilitare sau de o ordonanță de urgență. Chiar și în condițiile în care este în vigoare Legea nr. 90/2001, oricând Guvernul o poate modifica sau completa printr-o ordonanță de urgență.

4 În practica de guvernare se observă, lucru remarcat și în literatura de specialitate[3], că există o diversitate a actelor normative prin care sunt înființate ministerele, unele fiind înființate și organizare prin lege, altele (cele mai multe) prin hotărâri ale Guvernului și chiar prin ordonanță de urgență. De asemenea, ele sunt nominalizate în hotărârea Parlamentului prin care se acordă votul de încredere noului Guvern, în aceeași hotărâre fiind stabilite numărul ministerelor și profilul activității acestora pe durata legislaturii și a mandatului echipei care are susținerea majorității parlamentare. Ulterior, Guvernul poate propune Parlamentului modificări în structura sa[4]. Atragem atenția că prin hotărârea Parlamentului de investire a Guvernului cu votul de încredere nu se pot înființa ministere, întrucât textul art. 117 alin. (1) este clar: „Ministerele se înființează, se organizează și funcționează potrivit legii". Suportul formal al dispozițiilor legale privind organizarea ministerelor se găsește în art. 40-45 și 46-52 din Legea nr. 90/2001.

§2. Condiții constituționale și legale pentru înființarea în subordinea Guvernului și a ministerelor, a organelor de specialitate

5 Precizăm de la început că nu există nicio legătură între organele de specialitate înființate de ministere în baza dispozițiilor constituționale din art. 117 alin. (2) și serviciile deconcentrate ale ministerelor create de acestea la nivelul unor unități administrativ teritoriale, potrivit art. 120 alin. (1) din Legea fundamentală. În doctrină s-a menționat că serviciile publice deconcentrate nu au o subordonare ierarhică strictă față de ministere și sunt conduse pe plan local de prefect[5]. Entitățile la care face referire art. 117 alin. (2) sunt organe de specialitate ale administrației publice centrale, iar activitatea pe care acestea o desfășoară nu este neapărat o continuare a profilului tematic al ministerului

---

[1] Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor. Legea nr. 90/2001 a abrogat Legea nr. 37/1990 pentru organizarea și funcționarea Guvernului.

[2] *V. Vedinaș*, op. cit., p. 1117. A se vedea și *M. Preda*, op. cit., p. 106-107.

[3] Idem, p. 1119.

[4] Art. 37 din Legea nr. 90/2001 prevede că primul-ministru poate cere Parlamentului modificarea structurii Guvernului prin înființarea, desființarea sau comasarea unor ministere. În doctrina de specialitate s-a menționat că în baza art. 37 din Legea nr. 90/2001 este posibilă crearea de noi ministere sau reorganizarea celor existente prin procedura de formare a unui nou Cabinet, atât ministerele, cât și miniștrii fiind supuși aprobării votului de încredere de către Parlament, cu ocazia învestiturii (*D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 284).

[5] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 325.

care a dispus înființarea lor. Atât Guvernul cât și ministerele au o marje largă de opțiuni privind oportunitatea și momentul înființării unor astfel de organe de specialitate, numărul acestora și domeniul de activitate ce urmează să fie îndeplinit de acestea. Înființarea lor este însumată realizării programului de guvernare acceptat de Parlament.

Adunarea Constituantă a impus două condiții constituționale pentru înființarea organelor de specialitate: Guvernul și, după caz, ministerele să solicite avizul Curții de Conturi, care va evalua eficiența cheltuirii banului public necesar constituirii serviciilor de specialitate. Avizul Curții de Conturi este un aviz conform. A doua condiție impusă de Legiuitorul constituant este ca Parlamentul sau, după caz, Guvernul să recunoască printr-un act normativ cu putere de lege competența ministerelor și a Guvernului de a înființa astfel de entități. Nu este obligatoriu ca o astfel de latitudine să fie recunoscută fiecărui minister în parte. În fond, așa cum am precizat, constituirea unor astfel de organe de specialitate în condițiile art. 117 alin. (2) din Constituție, ține de strategia realizării în cele mai bune condiții de eficiență a programului de guvernare. Ca și ministerele, organele de specialitate înființate de Guvern sau de ministere desfășoară o activitate de interes național[1]. 6

Ministerele fiind ele însăși subordonate Guvernului, nu au o libertate absolută de înființare a organelor de specialitate. Ele trebuie să obțină acordul Guvernului, exprimat chiar prin actul de înființare a fiecărui serviciu de specialitate. Guvernul poate adopta în acest caz fie o hotărâre, fie o ordonanță sau chiar o ordonanță de urgență[2]. 7

§3. Înființarea autorităților administrative autonome este rezervată normei cu putere de lege organică

În afară de înființarea unor organe de specialitate în subordinea Guvernului și a ministerelor, Constituția permite, potrivit art. 117 alin. (3) să se înființeze și autorități administrative autonome, singura condiționare constituțională fiind ca această operațiune să se facă printr-o lege organică. Aceste autorități au caracteristică principală faptul că nu se află în subordinea Guvernului sau a altei autorități publice, autonomia excluzând orice formă de subordonare[3]. Constituția prevede în art. 117 alin. (3) că aceste autorități se înființează prin lege organică, dar unele dintre ele provin din voință constituantă, fiind prevăzute chiar în textul Legii fundamentale[4]. Aceste autorități autonome, deși prin natura lor juridică și a activităților specifice pe care le realizează sunt autorități administrative, se află într-o formă sau alta în raporturi juridice cu Parlamentul și cu Guvernul[5]. Prin intermediul lor se exercită în forme diverse, necuprinse în sistemul tripartit de organizare și exercitare a puterii de stat, autoritatea statului. Activitatea acestor organisme se desfășoară la nivel central, având o competență exclusivă în domeniul lor de activitate. 8

---

[1] A se vedea *M.-E. Mihăilescu*, Drept administrativ. Partea generală, Ed. Hamangiu, București, 2016, p. 287.

[2] Idem, p. 286.

[3] *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 345.

[4] Astfel de autorități administrative autonome sunt Consiliul Legislativ, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Consiliul Economic și Social, Avocatul Poporului, Curtea de Conturi. Chiar și în acest caz organizarea fiecăreia dintre acestea, este reglementată printr-o lege organică.

[5] *M. Preda*, op. cit., p. 129.

9 Faptul că aceste organisme își au izvorul instituțional fie în Constituție, fie într-o lege organică de înființare și organizare, duce la concluzia că există o diferență de statut între ele, deși fiecare este în domeniul său de activitate o autoritate administrativă autonomă. Unele dintre ele, așa cum am văzut, au un statut constituțional, altele au un statut legal[1]. În doctrina de specialitate s-a precizat că autoritățile administrative autonome fac parte din administrația publică centrală[2], ca organe de domeniu[3].

Art. 118. Forțele armate

(1) Armata este subordonată exclusiv voinței poporului pentru garantarea suveranității, a independenței și a unității statului, a integrității teritoriale a țării și a democrației constituționale. În condițiile legii și ale tratatelor internaționale la care România este parte, armata contribuie la apărarea colectivă în sistemele de alianță militară și participă la acțiuni privind menținerea sau restabilirea păcii.

(2) Structura sistemului național de apărare, pregătirea populației, a economiei și a teritoriului pentru apărare, precum și statutul cadrelor militare, se stabilesc prin lege organică.

(3) Prevederile alineatelor (1) și (2) se aplică, în mod corespunzător, și celorlalte componente ale forțelor armate stabilite potrivit legii.

(4) Organizarea de activități militare sau paramilitare în afara unei autorități statale este interzisă.

(5) Pe teritoriul României pot intra, staționa, desfășura operațiuni sau trece trupe străine numai în condițiile legii sau ale tratatelor internaționale la care România este parte.

Lucrări de referință: *V. Alexandrescu et alii*, Apărarea națională și Parlamentul, vol. I, Ed. Militară, București, 1992; *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 204-212; *M. Constantinescu, A, Iorgovan, I, Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 237-245; *Gh. Diaconescu et alii*, Controlul democratic asupra armatei în România, Ed. Enciclopedică, București, 1966, p. 9-27; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 760-765; *C. Manolache*, Euroarmata și apărarea României, Institutul European, Iași, 2014, p. 349-406; *C. Moștoflei, N. Dolghiu, P. Duțu*, Raporturile dintre armată și societate în procesul integrării europene și euro-atlantice a României, Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I", București, 2005, p. 21-44; *C. Moștoflei, P. Duțu*, Apărarea colectivă și apărarea națională, Ed. Universității Naționale de Apărare, București, 2004; *V. Vedinaș*, Comentariul art. 118 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1130-1138.

Corelații legislative: Legea apărării naționale nr. 45/1994 (M.Of. nr. 172 din 7 iulie 1994); Legea nr. 51/1991 privind securitatea națională a României, republicată (M.Of. nr. 190 din 18 martie 2014); Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării (M.Of. nr. 494 din 10 iulie 2002); Legea nr. 203/2015 privind planificarea apărării (M.Of. nr. 555 din 27 iulie 2015); Legea nr. 446/2006 privind pregătirea populației pentru apărare (M.Of. nr. 990 din 12 decembrie 2006); Legea nr. 346/2006 privind organizarea și funcționarea Ministerului Apărării (M.Of. nr. 654 din 28 iulie 2006); Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare (M.Of. nr. 155 din 20 iulie 1995); Legea nr. 270/2015 privind Statutul rezerviștilor voluntari (M.Of. nr. 846 din 13 noiembrie 2015); Legea nr. 395/2005 privind suspendarea pe timp de pace a serviciului militar obligatoriu și trecerea la serviciul

---

[1] *R. N. Petrescu*, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 127 și *I. Vida*, Puterea executivă și administrația publică, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1994, p. 140.

[2] *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 128.

[3] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 447 și *C.-C. Săraru*, Drept administrativ, Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 647.

militar pe bază de voluntariat (M.Of. nr. 1155 din 20 decembrie 2005); Strategia națională de apărare a țării pentru perioada 2015-2019 aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 33/2015.

Comentariu

Sumar

§1. Conceptul de armată și rolul armatei în statul de drept 1257
§2. Reglementarea prin lege organică a sistemului național de apărare 1263
§3. Interdicția organizării de activități militare sau paramilitare în afara autorității statale 1265
§4. Condițiile în care pe teritoriul României pot intra, staționa, trece sau desfășura operațiuni militare trupe străine 1266

§1. Conceptul de armată și rolul armatei în statul de drept

Dispozițiile constituționale referitoare la armată și la rolul acesteia în statul român au 1
valoare de principii fundamentale ale ordinii politice și juridice, deși acestea sunt dispuse în Titlul III din Constituție, Capitolul V, Secțiunea 1, consacrată administrației publice centrale și de specialitate. Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție a enunțat tezele privind armata și Consiliul Suprem de Apărare a Țării în Titlul I, care conține principiile fundamentale ale noii arhitecturi constituționale a statului român. La fel a procedat și Legiuitorul constituant în 1965 când a prevăzut, tot în Titlul I, că statul socialist „asigură apărarea țării și organizează forțele sale armate" (art. 13), precum și cel din 1952 care a inclus în Capitolul introductiv al Constituției următorul text: „Forțele armate ale Republicii Populare Române stau de strajă hotarelor țării, suveranității și independenței poporului român, securității sale și păcii". Dispozițiile de principiu înscrise în cele două constituții ale statului socialist au fost completate cu alte prevederi constituționale care atribuiau competențe în acest domeniu Parlamentului, Prezidiului Marii Adunări Naționale și Guvernului. Constituția din 1948 a prevăzut în art. 36 că „Apărarea patriei este o datorie de onoare a tuturor cetățenilor"[1]. Dispoziția constituțională citată făcea parte din Titlul III al Legii fundamentale, consacrat drepturilor și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor. Legiuitorul constituant din 1948 a încredințat Guvernului sarcina de a organiza și înzestra forțele armate (art. 72), iar Marii Adunări Naționale, competența de a decide în „chestiunile războiului și ale păcii"[2].

Constituția din 1866 a consacrat un Titlu special puterii armate (Titlul V). Reține atenția 2
dispoziția înscrisă în art. 118 din Constituție, care a ridicat la rang de normă constituțională

[1] La fel a procedat și Legiuitorul constituant din 1938, care a prevăzut în art. 4 al Constituției că „toți Românii, fără deosebire de origine etnică și credință religioasă, sunt datori a socoti Patria drept cel mai de seamă temei al rostului lor în viață, a se jertfi pentru apărarea integrității, independenței și demnității ei...". Constituțiile din 1948 [art. 36 alin. (1)], 1952 (art. 92) și din 1965 (art. 39) au prevăzut, în aceeași tradiție a ideologiei și filozofiei constituționale, că „apărarea patriei este datoria sfântă a fiecărui cetățean român".

[2] Art. 44 din Constituția din 1948 prevedea la pct. 12 că în intervalul dintre sesiunile Marii Adunări Naționale, Prezidiul acesteia, la propunerea guvernului, declara starea de război și mobilizarea parțială sau generală, în caz de agresiune împotriva țării, sau împotriva unui alt stat, față de care România are obligații de apărare mutuală ce decurg din tratatele internaționale.

calitatea cetățeanului român de a fi, prin voința puterii constituante și a celei legislative, unul dintre elementele puterii armate[1]. Această dispoziție constituțională are meritul de a fi impus serviciul militar obligatoriu pentru cetățenii români. Pentru a da o consistență suplimentară acestei inovații constituționale, art. 120 din Legea fundamentală prevedea că anual în Parlament se va vota contingentul militar. Constituționalizarea serviciului militar era de natură, așa cum aprecia profesorul George Alexianu, să împiedice Parlamentul de a adopta legi prin care să se desființeze obligația serviciului militar sau să se acorde scutiri și privilegii care ar fi putut pune în pericol apărarea țării[2].

3 Art. 122 din Constituție prevedea, de asemenea, că „Nicio trupă străină nu va putea fi admisă în serviciul Statului, nici ocupa teritoriul României, nici trece pe el, decât în puterea unei anume legi". Constituția din 1923 a completat conținutul art. 118 din vechiul așezământ constituțional și a prevăzut în art. 119 alin. (1) că: „Tot românul, fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie, face parte din unul din elementele puterii armate, conform legilor speciale". În următorul alineat al aceluiași articol, Legiuitorul constituant a stabilit că „puterea armată se compune din: armata activă cu cadrele ei permanente, rezerva ei și milițiile"[3]. În plus, Adunarea Constituantă a prevăzut în art. 122 că „Se va înființa un Consiliu superior al apărării țării, care va îngriji, în mod permanent, de măsurile necesare pentru organizarea apărării naționale". În temeiul voinței Constituantului, Parlamentul a adoptat în februarie 1924 Legea pentru organizarea Consiliului superior al apărării țării[4]. Acest organism avea menirea, potrivit art. 1 din lege, de a examina, coordona și soluționa toate chestiunile relative la apărarea națională. Deciziile acestuia, luate în exercitarea atribuțiilor sale, aveau caracter obligatoriu și angajau răspunderea ministrului căruia îi revenea sarcina de a le aduce la îndeplinire, după confirmarea Consiliului de Miniștri. Noua instituție făcea parte din puterea executivă, fiind alcătuită din Președintele Consiliului de Miniștri, ca președinte, Principele Moștenitor, la majorat, ministrul de război, ministrul afacerilor străine, ministrul industriei și comerțului, ministrul comunicațiilor, ministrul lucrărilor publice, ministrul de finanțe, ministrul agriculturii, ministrul sănătății publice, ministrul de interne și consiliul superior al oștirii, cu vot consultativ. Pe lângă acest organism funcționa și o delegațiune formată din miniștrii departamentelor interesate în domeniul de activitate al Consiliului superior al apărării țării.

4 Constituția din 27 februarie 1938 a schimbat denumirea Titlului V, înlocuind termenul de putere armată cu cel de oștire[5]. Art. 88 din Constituția Regelui Carol al II-lea prevedea

---

[1] Textul constituțional preciza că: „Tot românul face parte din unul din elementele puterii armate, conform legilor speciale". Prin termenul de *român* se înțelegeau cetățenii români de sex masculin cu vârste cuprinse între 21 și 50 de ani. Dispoziția constituțională avea totuși un grad de relativitate, întrucât calitatea cetățeanului român de a fi o parte din elementele puterii armate depindea în ultimă instanță de voința legislativă a Legiuitorului special.

[2] *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. II, fascicola II, Ed. Casei Școalelor, București, 1933, p. 117.

[3] În literatura de specialitate s-a precizat că termenul de „putere militară" era traducerea termenului „de la force publique" utilizat în Titlul V al Constituției belgiene din 7 februarie 1831, care a folosit ca model pentru Adunarea Constituantă din 1866.

[4] *C. Hamangiu*, Codul general al României, vol. XIII-XIV, p. 732-733.

[5] Referindu-se la acest aspect, profesorul George Alexianu a scris în comentariul său făcut noii constituții că expresia puterea armată folosită în cele două Constituții anterioare era improprie,

că „toți cetățenii români sunt datori a face parte din unul din elementele oștirii, conform legilor". Potrivit profesorului G. Alexianu, schimbarea termenului de *putere militară*, folosit de Constituantul de la 1866 și 1923 după model belgian, cu cel de *oștire* se datorează faptului că în Constituția Belgiei, în compunerea forței publice intrau alături de armată, poliția, jandarmeria, precum și alte componente ale sistemului de apărare națională și ale ordinii publice, pe când, Titlul V din primele două Constituții monarhice cuprindea numai forțele armate, fapt ce nu justifica menținerea în continuare a termenului de „putere armată".

Legiuitorii constituanți din 1866, 1923 și 1938 au imprimat armatei calitatea de instituție națională, de vreme ce textele constituționale instituiau calitatea cetățenilor români de a forma împreună unul dintre elementele constitutive ale sistemului de apărare națională. De altfel, această caracteristică este definitorie pentru armata română, indiferent care a fost caracterul democratic sau nu al guvernării. „Armata întregului popor", având corespondent și filiație în „Armata cea mare" din perioada Evului Mediu, este și rămâne o constantă a sistemului de apărare națională a României. 5

Tezele proiectului de Constituție pentru primul Titlu al Legii fundamentale au prevăzut că „Forțele armate se află în serviciul exclusiv al poporului și sunt subordonate voinței acestuia. Ele garantează independența statului și unitatea lui, integritatea teritorială și democrația constituțională. Organizarea forțelor armate, concepția fundamentală de apărare a țării, structura sistemului național de apărare, precum și statutul militarilor sunt stabilite prin lege. În scopul organizării și coordonării unitare a activităților având ca obiect apărarea țării și siguranța statului este constituit și funcționează în condițiile prevăzute de lege, Consiliul Suprem de Apărare a Țării. Activitatea Consiliului Suprem de Apărare a Țării se află sub controlul Parlamentului. În cazurile prevăzute expres de lege, pe durată limitată și având un scop prealabil determinat, Consiliul Suprem de Apărare a Țării poate decide participarea forțelor armate alături de poliție și de alte forțe interne pentru asigurarea ordinii constituționale și ocrotirea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor"[1]. 6

Adunarea Constituantă a optat pentru reglementarea raporturilor fundamentale de putere din domeniul apărării naționale, în cadrul Titlului III, Capitolul V, în secțiunea consacrată administrației publice centrale de specialitate, deoarece conducerea forțelor armate revine, prin tradiție, puterii executive, făcând necesară instituirea unor organisme administrative de specialitate nesubordonate, totuși, Guvernului. Un astfel de organism este Consiliul Suprem de Apărare a Țării. Armata, ca sistem de organisme de specialitate, face parte din sfera de competență a administrației publice, fără a nesocoti însă rolul Parlamentului ca autoritate de control parlamentar. Textul votat de Adunarea Constituantă și aprobat prin referendum național în 1991 (art. 117) a fost modificat prin Legea de 7

întrucât putea să inducă părerea că organizarea statului român era formată din patru puteri. A se vedea *G. Alexianu*, Principii de drept constituțional, Ed. Librăriei „Universala" Alcalay & Co, București, 1939, p. 163. Același punct de vedere fusese emis și în doctrina dreptului administrativ de către profesorul M. Văraru (a se vedea *M. Văraru*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei Socec & Co S.A., București, 1929, p. 645-646).

[1] Geneza Constituției României, 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 62.

revizuire a Constituției nr. 429/2003 pentru a se pune de acord terminologia din legislația română cu terminologia din documentele NATO, respectiv evoluțiilor care au intervenit în sfera forțelor armate în contextul pregătirii României pentru intrarea în Uniunea Europeană[1].

8 Conceptul de armată este polisemantic. Într-o definiție de dicționar, armata este totalitatea forțelor militare (terestre, navale și aeriene) ale unui stat[2]. Deși definiția dată este cuprinsă într-un dicționar politic, aceasta surprinde conceptul militar al armatei. Sensul constituțional al termenului de armată trebuie să pornească, după părerea noastră, de la valorile ocrotite în Legea fundamentală, armata fiind instrumentul la care recurge statul pentru apărarea acestora față de orice amenințări, riscuri și vulnerabilități. Tocmai de aceea, Adunarea Constituantă reglementează relațiile fundamentale de putere din domeniul apărării naționale. Dispozițiile constituționale cuprinse în art. 118 conferă statului român legitimitatea acțiunilor pe care poate să le întreprindă în domeniul apărării naționale. Scopul armatei este clar definit în cuprinsul art. 118 alin. (1) din Constituție și limitat la: garantarea suveranității, a independenței și unității statului, a integrității teritoriale a țării și a democrației constituționale. Orice amenințări, riscuri și vulnerabilități existente la aceste valori ocrotite constituțional fac necesară, legală și legitimă riposta armatei române. Tocmai de aceea, credem că în înțelegerea conținutului normativ al art. 118 ar fi greșit să ne limităm la conceptul militar al armatei[3].

9 Armata a mai fost definită ca fiind organizația special instituită, căreia îi revine, în cadrul statului și în numele lui, responsabilitatea legitimă, fundamentală și specifică de a utiliza în mod sistematic forța organizată pentru realizarea unor obiective determinate de politica externă a unui stat[4]. Într-un alt dicționar, armata este definită ca reprezentând unirea forțelor pregătite și întreținute de o națiune pentru apărarea intereselor sale sau a idealurilor ce o macină[5].

10 Conceptul de armată poate fi abordat dintr-o multitudine de perspective teoretice. Din punct de vedere politic, armata este un instrument prin care guvernantul apără suveranitatea și independența națiunii, ordinea constituțională stabilită prin voința suverană a acesteia; este o forță publică instituită prin voința unei Adunări Constituante și subordonată exclusiv poporului, împotriva căruia îi este interzis să acționeze cu forțe militare înzestrate cu capacitate de distrugere[6]. Această caracterizare are acoperire constituțională chiar în

---

[1] *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan,* Revizuirea Constituției României. Explicații și comentarii, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 98. A se vedea și *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 209.

[2] Dicționar politic, Ed. Politică, București, 1975, p. 44.

[3] Așa cum se menționează în Strategia națională de apărare a țării pentru perioada 2015-2019, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 33 din 23 iunie 2015 (M.Of. nr. 450 din 23 iunie 2015), „mediul actual de securitate necesită o abordare extinsă, în care să se regăsească, pe lângă elementele de natură securitară, și cele de natură economică, socială, politică, tehnologică și de mediu".

[4] Mică enciclopedie de politologie, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1975, p. 36.

[5] *M. Block*, Petit dictionnaire politique et social, Perrin et Cie, Libraires-Editeurs, Paris, 1896, p. 36.

[6] În doctrina constituțională interbelică s-a precizat că „armata constituie un element al forței publice, de care se servește puterea executivă în interior, ca mijloc de a exercita constrângerea în

dispozițiile art. 118 alin. (1) din Constituție. Din aceeași perspectivă și în temeiul acelorași dispoziții, armata apare și ca un instrument de politică externă, de vreme ce contribuie la realizarea unor obiective cuprinse în tratate internaționale la care România este parte. Am arătat într-o lucrare anterioară, că o caracteristică generală a regimurilor politice democratice este scoaterea armatei din confruntarea politică a partidelor, astfel încât forțele militare ale unui stat să se subsumeze voinței suverane a națiunii, deși din punct de vedere instituțional și organizatoric, structurile militare ierarhice fac parte dintr-un corp special al administrației publice, cu subordonare față de un membru al Executivului, care este, la rândul său, subordonat unui partid politic[1].

Din punct de vedere militar, armata este un conglomerat unitar de structuri, forțe și unități militare organizate pe principii stricte de disciplină și ierarhie militară, înzestrate cu contingente militare și tehnică militară de luptă. Art. 26 din Legea apărării naționale a României nr. 45/1994 prevede, în acest sens, că armata este componenta de bază a forțelor armate, care asigură, pe timp de pace și la război, integrarea într-o concepție unitară a activităților tuturor forțelor participante la acțiunile de apărare a țării. Cât privește termenul de *apărare națională*, acesta este definit de art. 1 din aceeași lege, în sensul de ansamblu de măsuri și activități adoptate și desfășurate de statul român în scopul de a garanta suveranitatea națională, independența și unitatea statului, integritatea teritorială a țării și democrația constituțională. Potrivit Legii nr. 45/1994, armata are în organizare organele centrale ale Ministerului Apărării Naționale, categoriile de forțe[2] și organele militare teritoriale. 11

Din punct de vedere al dreptului administrativ, armata face parte din categoria serviciilor publice[3]. Mai mult, structurile militare și armata, în ansamblul ei ca instrument și capacitate a statului de a înfăptui și garanta apărarea națională, desfășoară o activitate care este considerată în doctrina constituțională și de drept administrativ ca un monopol al acestuia[4]. Este un bun câștigat pentru doctrina constituțională că armata nu constituie o forță independentă în stat și că ea este supusă autorității acestuia[5]. În doctrina constituțional românească din perioada interbelică se sublinia constant că armata se află la dispoziția puterii civile[6]. 12

---

vederea menținerii ordinii publice, iar în exterior ca să apere Țara în contra atacurilor din afară. Regimul politic al Statului nostru este un regim civil, adică armata este supusă puterei civile" (*P. Negulescu*, Principiile fundamentale ale Constituțiunei din 27 februarie 1938, Atelierele Zanet Corlățeanu, București, 1939, p. 230).

[1] *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 209.

[2] Atunci când Legea apărării naționale a României se referă la categoriile de forțe militare are în vedere trupele de uscat, aviația și apărarea antiaeriană și marina militară.

[3] A se vedea *A. Iorgovan*, în *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită, Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 238. În același sens, *V. Vedinaș*, Comentariul art. 118, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 1133.

[4] A se vedea, pe larg, *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 158-159. A se vedea și *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Institutul de arte grafice „Eminescu" S.A., București, 1929, p. 29.

[5] *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional..., op. cit., p. 118.

[6] A se vedea, în acest sens, *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public vol. I, Casa Școalelor, București, 1942, p. 417. Potrivit legislației constituționale a Regatului român întregit, contingentele oștirii se votau pentru fiecare an de către cele două adunări legiuitoare. Potrivit

13 Un termen apropiat de conceptul de *armată*, este cel de forțe armate, care are însă un rol integrator al mai multor componente militare[1]. În concepția Legiuitorului ordinar, forțele armate cuprind armata, mari unități și unități din subordinea Ministerului de Interne, cele ale serviciului de informații ale statului și alte formațiuni de apărare armată organizate potrivit legii[2]. Legea apărării naționale nr. 45/1994 prevede în art. 26 că armata este componenta de bază a forțelor armate, care asigură, pe timp de pace și la război, integrarea într-o concepție unitară a activităților tuturor forțelor participante la acțiunile de apărare a țării. Structura organizatorică și de conducere a armatei este Ministerul Apărării Naționale care răspunde de înfăptuirea concepției fundamentale de apărare a țării în domeniul militar (art. 23 din Legea nr. 45/1994).

14 Așa cum am arătat deja, rolul armatei este bine configurat în mai multe dispoziții constituționale, dintre care prevederile art. 118 fixează câteva repere esențiale:

a) armata este subordonată exclusiv voinței poporului român;

b) scopul armatei constă în garantarea – prin mijloace militare – suveranității, a independenței și a unității statului român, a integrității teritoriale a țării și a democrației constituționale;

c) armata contribuie la apărarea colectivă în sistemele de alianță militară în condițiile legii și ale tratatelor la care România este parte;

d) în aceleași condiții, armata participă la acțiuni privind menținerea sau restabilirea păcii.

15 Subordonarea armatei voinței suverane a poporului și constituționalizarea acestei legături arată foarte clar că forțele armate ale statului român nu pot fi instrumente aflate la dispoziția autorităților publice care ar avea astfel vocația și latitudinea să se folosească de armată împotriva poporului sau pentru a-și satisface interese politice fără legătură cu cele împărtășite de popor. Potrivit art. 92 din Constituție, Președintele României este comandantul forțelor armate, dar atribuțiile sale în această calitate se află, în ultimă instanță, sub controlul Parlamentului. În acest sens, art. 2 din Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Superior de Apărare a Țării prevede că activitatea acestui organism „este supusă examinării și verificării parlamentare..."[3]. Dispoziția constituțională potrivit căreia armata este subordonată exclusiv voinței poporului român reprezintă temeiul constituțional al controlului civil asupra forțelor armate. Orice dispoziție legală care ar scoate armata din sfera de control civil nu are caracter constituțional.

16 Adunarea Constituantă a circumscris cu exactitate scopul armatei, ceea ce arată foarte clar că factorii de conducere politică și militară nu au dreptul să stabilească armatei române alte scopuri decât cele ce i s-au prescris limitativ în textul Constituției. Câteva explicații

---

Constituției din 1866 revenea Adunării Deputaților dreptul de a vota contingentul militar, întrucât aceasta vota bugetul. După 6 septembrie 1940 contingentul armatei era fixat de Conducătorul statului (*P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit. p. 418).

[1] Este de observat că denumirea marginală a art. 118 este „forțele armate", dar articolul propriu-zis reglementează doar o structură a forțelor armate, ceea ce poate da naștere la unele confuzii.

[2] Art. 11 din Legea apărării naționale a României nr. 45/1994.

[3] Potrivit art. 2 din Legea nr. 415/2002: „(...) Anual, nu mai târziu de primul trimestru al anului următor, precum și la cererea comisiilor permanente de specialitate ale Parlamentului, sau ori de câte ori se consideră necesar, Consiliul Superior de Apărare a Țării prezintă în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului rapoarte asupra activității desfășurate".

privind rolul armatei în garantarea democrației constituționale sunt necesare, atâta vreme cât termenul de „democrație constituțională" nu poate fi clar și precis definit. Este important de știut care este gradul de amenințare sau știrbire a democrației constituționale, care să justifice intervenția armatei. Democrația constituțională, atunci când este încălcată sau amenințată, este apărată, îndeobște, de forțele de poliție și de jandarmerie, de alte servicii publice specializate, care dețin fiecare și toate împreună resursele umane și materiale suficiente pentru a neutraliza grupurile de persoane care ar atenta la valorile fundamentale și la instituțiile democratice instituite prin voință constituantă. Ne punem întrebarea dacă o adunare publică spontană sau chiar una autorizată degenerează în manifestări ostile și violente împotriva instituțiilor democratice instituite prin Constituție, poate atrage în mod legitim intervenția armatei în temeiul art. 119 din Constituție? Am exagerat voit cu acest exemplu pentru a sublinia ideea că rolul armatei în garantarea democrației constituționale trebuie privit cu prudență și că armata nu poate fi utilizată în niciun caz împotriva poporului. Există în Codul penal un text mai clar decât cel din art. 118 din Constituție. Mă refer la art. 397 alin. (1) C.pen., potrivit căruia: „Acțiunea armată întreprinsă în scopul schimbării ordinii constituționale ori al îngreunării exercitării puterii de stat se pedepsește cu închisoarea...". În asemenea situații, când un grup numeros de persoane recurge la acțiuni militare, eventual repetate și amplificate, pentru a schimba ordinea constituțională a statului român, intervenția armatei, în temeiul art. 118 din Constituție, este și legală și legitimă. Situația la care se referă art. 397 C.pen. este o insurecție, sau o lovitură de stat, ori asemenea acțiuni antistatale se cer neutralizate, inclusiv, dacă se impune, prin forță armată.

În temeiul art. 118 din Constituție, participarea unor forțe armate la acțiuni militare pe diferite teatre de război este posibilă numai în temeiul unor angajamente internaționale asumate prin proceduri legale de către statul român. Toate aceste acțiuni militare, inclusiv cele pentru menținerea sau restabilirea păcii trebuie să fie compatibile cu principiile fundamentale ale statului de drept, întrucât art. 1 alin. (1) din Constituție precizează că România este stat de drept. 17

§2. Reglementarea prin lege organică a sistemului național de apărare

Sistemul național de apărare cuprinde conducerea, forțele, resursele și infrastructura teritorială. Aceasta este structura sistemului național de apărare, așa cum a fost gândită și reglementată prin Legea nr. 45/1994. Legiuitorul ordinar a ținut să precizeze principalele trăsături ale fiecărei componente a sistemului respectiv. Astfel, conducerea sistemului național de apărare este un atribut exclusiv și inalienabil al autorităților constituționale (art. 7 din Legea nr. 45/1994) și se realizează, potrivit Legii apărării naționale a României, de către Parlament, Președintele României, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Ministerul Apărării Naționale și celelalte autorități publice cu atribuții în domeniul apărării naționale. Caracterul acestei conduceri este deopotrivă politic și administrativ ierarhic și nu vizează conducerea operațiunilor militare propriu-zise. Legea apărării naționale reglementează și o conducere la nivel strategic a acțiunilor militare, fie în caz de agresiune armată împotriva țării, de instituire a stării de asediu, de declarare a stării de mobilizare sau a stării de război, fie în afara evenimentelor menționate. Și într-un caz și în altul, conducerea acțiunilor militare se realizează de un centru național militar de comandă care se subordonează Consiliului Suprem de Apărare a Țării pe timpul agresiunii 18

și al stărilor de asediu, mobilizare și de război, sau Statului Major General când nu există aceste evenimente.

19 Prin Constituție și legi speciale se stabilesc atribuții specifice pentru fiecare structură politică, executivă și militară care formează sistemul național de apărare a țării, care decurg din Strategia națională de apărare[1]. Legea nr. 203/2015 privind planificarea apărării stabilește în art. 4 alin. (1) că Președintele României, în termen de cel mult 6 luni de la depunerea jurământului, prezintă în Parlament Strategia națională de apărare a țării, care se dezbate și se aprobă, prin hotărâre, în ședință comună a celor două Camere legislative[2].

20 Forțele destinate apărării se compun din forțele armate și forțele de protecție (art. 10 din Legea nr. 45/1994). Art. 118 alin. (3) din Constituție se referă expres la forțele armate. Cât privește alcătuirea acestora, Legea nr. 45/1994 precizează că acestea cuprind armata, mari unități și unități din subordonarea Ministerului de Interne, cele ale serviciilor de informații ale statului și alte formațiuni de apărare armată organizate potrivit legii. Forțele de protecție cuprind unitățile și formațiunile de protecție civilă, formațiunile sanitar-voluntare ale Crucii Roșii și alte formațiuni ce se vor stabili prin lege. Din corelarea dispozițiilor cuprinse în art. 118 alin. (4), care introduc interdicția constituțională de organizare a activităților militare sau paramilitare în afara unei autorități statale stabilite potrivit legii, cu cele ale art. 12 din Legea apărării naționale, rezultă că astfel de forțe de protecție pot avea caracter de formațiune paramilitară sau militară, dacă sunt organizate și funcționează în coordonarea sau conducerea unei autorități statale competente.

21 Resursele apărării naționale se constituie din totalitatea resurselor umane, financiare, materiale și de altă natură, pe care statul le asigură și le angajează în susținerea eforturilor de apărare a țării. În concordanță cu doctrina militară tradițională, prin resursele umane se înțelege întreaga populație aptă de efort pentru apărarea națională (art. 15 din Legea nr. 45/1994)[3]. În fine, infrastructura teritorială se constituie din ansamblul lucrărilor și amenajărilor teritoriului care pot fi folosite în scopul apărării naționale (art. 20 din Legea nr. 45/1994).

22 Adunarea Constituantă a acordat o atenție deosebită sistemului național de apărare stabilind că acesta face obiectul de reglementare rezervat legilor organice. Potrivit art. 118 alin. (4), sunt, de asemenea, rezervate reglementării prin lege organică relațiile sociale din domeniul pregătirii populației, a economiei și a teritoriului pentru apărare, precum și statutul cadrelor militare.

---

[1] Strategia națională de apărare a țării este documentul de bază care fundamentează planificarea apărării la nivel național [art. 4 alin. (1) din Legea nr. 203/2015 privind planificarea apărării].

[2] Strategia națională de apărare a țării pentru perioada 2015-2019 aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 33 din 23 iunie 2015 (M.Of. nr. 450 din 23 iunie 2015) definește interesele și obiectivele naționale de securitate, prezintă o evaluare a mediului de securitate, identifică principalele amenințări, riscuri și vulnerabilități la adresa intereselor fundamentale ale României și formează principalele direcții de acțiune pentru asigurarea securității naționale.

[3] Tradiția constituțională românească în materie de apărare națională are la bază principiul „națiunii armate" (a se vedea, în acest sens, *P. Negulescu*, op. cit., p. 231). O concretizare a acestui principiu a fost „garda cetățenească" desființată prin Legea din 8 iunie 1884 care a modificat art. 121 din Constituția din 1866, în sensul că „Garda cetățenească este și rămâne desființată".

Considerăm că Legiuitorul constituant folosește termenul de „lege organică" într-un sens 23
îngust, strict, de act normativ adoptat de Parlament și votat cu majoritatea de voturi prevăzută în art. 76 alin. (1) din Constituție. Având în vedere importanța domeniului reglementat, apreciem că inițiativa legislativă privind reglementarea sistemului național de apărare ar trebui să revină în principal Guvernului. Cetățenii, deși li se garantează dreptul de inițiativă legislativă, cu excepția domeniilor prevăzute în art. 74 alin. (2) din Constituție, nu sunt abilitați din punct de vedere al documentării, informării și expertizei de specialitate, să aibă inițiativă legislativă în domeniul reglementării sistemului național de apărare.

§3. Interdicția organizării de activități militare sau paramilitare în afara autorității statale

Activitatea de apărare națională cu tot ceea ce implică aceasta din punct de vedere 24
al resurselor și mijloacelor de realizare, inclusiv, infrastructura necesară, reprezintă un monopol exclusiv al statului român, ceea ce exclude cu desăvârșire atragerea altor entități la realizarea ei[1]. Este o prerogativă suverană a statului de a asigura prin orice mijloace și cu respectarea strictă a imperativelor constituționale și legale apărarea și garantarea suveranității, a independenței și a unității statale, a integrității teritoriale a țării, precum și a democrației constituționale. Legitimitatea asumării de către stat a acestei sarcini nu poate fi contestată de nimeni. Din textul constituțional desprindem obiectivele generale ale apărării naționale care reprezintă monopol al statului. Pentru promovarea acestora pot acționa cu mijloace proprii și alte entități (poliția judiciară, parchetele și instanțele judecătorești, precum și serviciile de informații). Acestora, însă, le este interzis să recurgă la organizarea de activități militare sau paramilitare. Am arătat, de altfel, că textul constituțional al art. 118 alin. (4) nu interzice organizarea de activități militare sau paramilitare în cadrul unor autorități statale, regimul juridic al acestora făcând obiectul unui act de putere. Ceea ce interzice Constituția este organizarea de activități militare sau paramilitare în afara statului.

Termenul de activitate militară utilizat în textul constituțional este destul de vag, 25
deoarece o astfel de activitate presupune nu numai operațiuni militare propriu-zise desfășurate de formațiuni militare organizate pe principii de disciplină militară strictă și înzestrate cu echipament adecvat atingerii unor ținte militare prestabilite și planificate. O companie producătoare de armament, precum și o societate specializată în comerțul legal cu arme intră în sfera de interes al unei activități militare dacă conferim termenului un înțeles mai larg. De aceea, este necesară o înțelegere clară a termenului de activitate paramilitară, precum și a formațiunii care și-ar propune să desfășoare o astfel de activitate. Este posibil ca o grupare paramilitară să nu urmărească strict obiective militare, ci să folosească pregătirea și înzestrarea de acest tip pentru a săvârși fapte cu un pericol social deosebit de grav, cum ar fi, crimă organizată, trafic de droguri sau de persoane, destabilizare politică, schimbarea ordinii constituționale, acte de diversiune etc.

[1] În caz de agresiune împotriva statului român, dacă forțele armate ar fi depășite și nu ar mai putea face față trupelor agresoare, Parlamentul sau o altă autoritate publică suficient de reprezentativă și legitimă, poate decide organizarea unor activități paramilitare la care să participe cetățenii apți pentru astfel de acțiuni de apărare împotriva agresorului, inclusiv, să organizeze detașamente, grupuri sau formațiuni înarmate care să sprijine desfășurarea unor acțiuni de apărare civilă.

26 Atunci când Legiuitorul constituant se referă la activitatea militară are în vedere sensul îngust, strict al acestuia. Din această perspectivă, activitate militară presupune pregătire, planificare, obiective, resurse și mijloace militare pentru atingerea unor rezultate determinate și circumscrise obiectivelor armatei, astfel cum acestea sunt enunțate în art. 118 alin. (1) din Constituție. Activitatea paramilitară este legată semantic de termenul de formațiuni, organizații, detașamente, grupuri și alte asemenea structuri colective, organizate pe principii de disciplină și ierarhie militară, înzestrate cu tehnică militară, muniție care se pregătesc/planifică obiective militare diverse.

27 Legea nr. 14/2003 privind partidele politice interzice acestor entități să organizeze activități militare și paramilitare. Astfel de activități presupun înființarea unor grupuri, formațiuni care își propun să planifice, pregătească și să înfăptuiască acțiuni cu caracter militar ori paramilitar. Obiectivele sau țintele unor astfel de formațiuni militare sau paramilitare înființate și organizate în afara autorității statale pot fi extrem de diverse, așa cum am și arătat (destabilizare socială, atacuri teroriste, atentate, sabotaj, crimă organizată etc.). Caracterul nociv și periculos pentru societate al unor astfel de grupări explică, de altfel, interdicția constituțională a acestora.

§4. Condițiile în care pe teritoriul României pot intra, staționa, trece sau desfășura operațiuni militare trupe străine

28 Legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003 a completat art. 118 cu un alineat nou [numerotat alin. (5) după republicarea acesteia în urma revizuirii] potrivit căruia: „Pe teritoriul României pot intra, staționa, desfășura operațiuni sau trece trupe străine numai în condițiile legii sau a tratatelor internaționale la care România este parte". Este, în primul rând, o problemă de suveranitate națională și, totodată, de prudență a statului român de a nu îngădui unui alt stat sau unei organizații internaționale să intre cu trupe pe teritoriul național sau să dispună ca acestea să staționeze în România sau să desfășoare operațiuni pe teritoriul țării ori să-l tranziteze.

29 Nu de puține ori teritoriul național al celor două Principate românești a fost teatru de război între Imperiul țarist și cel Otoman. Pe teritoriul acestora au staționat pentru perioade mai lungi sau mai scurte trupe străine de ocupație. Art. 122 din Constituția de la 1866 a prevăzut că „Nici o trupă străină nu va putea fi admisă în serviciul Statului, nici ocupa teritoriul României, nici trece pe el decât în puterea unei anume legi". Textul constituțional citat a fost menținut în Constituția din 1923, precum și în cea din 1938[1]. S-a

[1] Constituțiile din 1948 și 1952 nu au cuprins astfel de prevederi, deoarece în perioada aplicării acestora pe teritoriul României au staționat trupe sovietice rămase după încheierea celui de-al II-lea război mondial. Nici Constituția din 1965 nu a avut o astfel de dispoziție din motive de diplomație militară și politică, date fiind raporturile statului român cu statul sovietic. În schimb, Legea nr. 14 din 28 decembrie 1972 privind organizarea apărării naționale a Republicii Socialiste România (B.Of. nr. 160 din 29 decembrie 1972) prevedea în art. 1 că: „Este interzisă acceptarea sau recunoașterea vreunei acțiuni a unui stat străin sau a oricărei situații – indiferent de natura sa – inclusiv capitularea generală, ocuparea teritoriului național – care în timp de pace sau de război ar aduce vreo atingere suveranității, independenței naționale și integrității teritoriale a Republicii Socialiste România sau care ar slăbi în orice fel capacitatea de apărare. Orice asemenea act de acceptare sau recunoaștere este nul și neavenit, ca fiind contrar orânduirii de stat și intereselor supreme ale națiunii noastre

creat astfel o tradiție constituțională, preluată și de Adunarea Constituantă din 1991, care în art. 117 alin. (5) din textul Legii fundamentale aprobat prin referendum național din 8 decembrie 1991 a prevăzut că „Pe teritoriul României nu pot intra sau trece trupe străine decât în condițiile stabilite de lege". Textul a fost completat prin Legea nr. 429/2003, în sensul că, în afara voinței suverane a Parlamentului exprimată prin lege specială, pe teritoriul României pot intra, staționa, desfășura operațiuni sau trece trupe străine și în condițiile stipulate în tratate internaționale la care România este parte.

Dispozițiile constituționale enunțate, care fac obiectul comentariului nostru, sunt 30
dezvoltate în Legea nr. 291/2007 privind intrarea, staționarea, desfășurarea sau tranzitul forțelor armate străine pe teritoriul României[1)] cu modificările și completările ulterioare.

Art. 119. Consiliul Suprem de Apărare a Țării

Consiliul Suprem de Apărare a Țării organizează și coordonează unitar activitățile care privesc apărarea țării și securitatea națională, participarea la menținerea securității internaționale și la apărarea colectivă în sistemele de alianță militară, precum și la acțiuni de menținere sau de restabilire a păcii

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 289-292; *M. Constantinescu, M. Amzulescu*, Cum s-a revizuit Constituția României. Procesul de revizuire a Constituției din 1991, Ed. Pământul, Pitești, 2005; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 179-181, 256-257 și 226-327; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 246-249; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 315; *M. Preda*, Autoritățile administrației publice. Sistemul constituțional român, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 400-402; *C. Moștoflei, N. Dolghiu, P. Duțu*, Raporturile dintre armată și societate în procesul integrării europene și euro-atlantice a României, Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I", București, 2005, p. 21-44; *C. Moștoflei, P. Duțu*, Apărarea colectivă și apărarea națională, Ed. Universității Naționale de Apărare, București, 2004; *V. Vedinaș*, Comentariul art. 119 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C. H. Beck, București, 2008, p. 1138-1150.

Studii de specialitate: *E.-I. Moțiu*, Autoritățile administrative centrale autonome în lumina Constituției și a legislației în vigoare, Revista de Drept public nr. 3/2008; *R.N. Petrescu*, O nouă reglementare privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, în Revista de Drept Public nr. 2/2003; *M. Stancu-Tipisca*, Instituirea stării de alertă – între exigențele constituționale și puterea discreționară a autorităților publice, în Revista de Drept Public nr. 2/2008.

Corelații legislative: Legea apărării naționale nr. 45/1994 (M.Of. nr. 172 din 7 iulie 1994); Legea nr. 51/1991 privind securitatea națională a României, republicată (M.Of. nr. 190 din 18 martie 2014); Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării (M.Of. nr. 494 din 10 iulie 2002); Legea nr. 203/2015 privind planificarea apărării (M.Of. nr. 555 din 27 iulie

---

socialiste". Nu discutăm aici forma ideologică a enunțului legal citat. Reținem însă voința politică a Marii Adunări Naționale, constituțională în conținut, de respingere, ca fiind nul și neavenit, a oricărui act de ocupare a teritoriului național de către trupe militare ale altui stat. Textul legal este, din acest punct de vedere, un corespondent al art. 118 alin. (5) din Constituție. Această concluzie rezultă și din scopul statului socialist, prevăzut în art. 13 din Constituția din 1965, și anume, dezvoltarea orânduirii de stat, căruia în corespundea funcția statului, prevăzută în același text constituțional, de asigurare a apărării țării și de organizare a forțelor sale armate.

[1)] Republicată în M.Of. nr. 321 din 5 mai 2014 și modificată și completată prin Legea nr. 189/2015.

2015); Legea nr. 446/2006 privind pregătirea populației pentru apărare (M.Of. nr. 990 din 12 decembrie 2006); Legea nr. 346/2006 privind organizarea și funcționarea Ministerului Apărării (M.Of. nr. 654 din 28 iulie 2006); Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare (M.Of. nr. 155 din 20 iulie 1995); Legea nr. 270/2015 privind Statutul rezerviștilor voluntari (M.Of. nr. 846 din 13 noiembrie 2015); Legea nr. 395/2005 privind suspendarea pe timp de pace a serviciului militar obligatoriu și trecerea la serviciul militar pe bază de voluntariat (M.Of. nr. 1155 din 20 decembrie 2005); Strategia națională de apărare a țării pentru perioada 2015-2019 aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 33/2015.

Comentariu

Sumar

§1. Concepția Adunării Constituante privind înființarea unui organism de coordonare a activităților de apărare a țării și a securității naționale 1268
§2. Câteva repere istorice care conturează tradiția constituțională a Consiliului Suprem de Apărare a Țării în sistemul constituțional român 1270
§3. Natura juridică Consiliului Suprem de Apărare a Țării 1273
§4. Cadrul constituțional și legal de organizare și funcționare a Consiliului Suprem de Apărare a Țării 1277

§1. Concepția Adunării Constituante privind înființarea unui organism de coordonare a activităților de apărare a țării și a securității naționale

1 Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție a enunțat, ca un principiu fundamental al noii arhitecturi constituționale a României, teza potrivit căreia: „În scopul organizării și coordonării unitate a activităților având ca obiect apărarea țării și siguranța statului este constituit și funcționează în condițiile prevăzute de lege Consiliul Suprem de Apărare a Țării. Activitatea Consiliului Suprem de Apărare a Țării se află sub controlul Parlamentului. În cazurile expres prevăzute de lege, pe durată limitată, și având un scop prealabil determinat, Consiliul Suprem de Apărare a Țării poate decide participarea forțelor armate alături de poliție și de alte forțe interne pentru asigurarea ordinii constituționale și ocrotirea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor"[1].

2 Rezultă câteva idei din teza enunțată:

- Comisia a acordat o importanță deosebită acestui organism, de vreme ce fizionomia sa și funcțiile atribuite, precum și raporturile funcționale cu alte autorități statale sunt stabilite în Titlul I al proiectului de Constituție, alături de celelalte teze în care sunt consacrate, între altele, caracterele statului român și valorile sale esențiale, principiile democratice de guvernare, precum și obiectivele sale principale. Locul Consiliului Suprem de Apărare a Țării în primul Titlu al Constituției, se justifică și de poziția identică de care se bucură forțele armate și ele fiind poziționate, de asemenea, în primul eșalon de teze;

- Comisia a receptat unul dintre jaloanele principale ale organizării constituționale a statelor cu veche democrație și a propus Adunării Constituante ca organismul respectiv să se subordoneze Parlamentului, în vederea exercitării unui control civil asupra armatei în ansamblul ei. Propunerea era legitimă din punct de vedere al principiilor guvernării democratice. În plus, teza avansată pentru conturarea rolului și a funcțiilor forțelor armate

[1] A se vedea Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 62.

în statul de drept prevedea, într-o formulare anterioară, că „Forțele armate se află în serviciul exclusiv al poporului și sunt subordonate voinței acestuia";

- S-a conferit Consiliului Suprem de Apărare a Țării puterea de a decide, în cazurile expres prevăzute de lege, pentru participarea forțelor armate, alături de poliție și de alte forțe interne pentru asigurarea ordinii constituționale și ocrotirea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor[1]. Teza în sine era consecința altei teze care a conferit, între altele, forțelor armate, funcția de garant al ordinii constituționale. Temeiul constituțional al acestui rol al armatei constă în caracterul democratic al ordinii constituționale. În consecință, orice act social, politic sau de altă natură, prin care este grav amenințată democrația constituțională face legitimă riposta militară a statului. Teza propusă întărea legitimitatea intervenției forțelor armate pentru garantarea democrației constituționale prin constituționalizarea dreptului de intervenție armată. În acest context, prin „garantarea democrației constituționale" se înțelege apărarea și restabilirea democrației constituționale. Problema delicată a acestei teze, confirmată prin votul pozitiv al Adunării Constituante, apare atunci când din practica intervenției armate apare segmentul social care ar amenința democrația constituțională[2]. Este de presupus că acest segment este destul de numeros, bine organizat, eventual și bine înarmat, întrucât altfel ar fi putut fi anihilat de forțele de poliție și de jandarmerie, făcând astfel inoportună intervenția armatei. Din această ecuație cu numeroase necunoscute, se poate desprinde rolul Parlamentului de a reglementa cu prudență și în spiritul principiilor statului de drept, cazurile în care armata ar avea dreptul să intervină legitim, ca forță militară de represiune împotriva unor segmente sau grupuri numeroase de persoane[3].

În urma dezbaterilor parlamentare, Adunarea Constituantă a votat următorul text: 3
„Consiliul Suprem de Apărare a Țării organizează și coordonează unitar activitățile care privesc apărarea țării și siguranța națională" (art. 118 din Constituția aprobată prin referendum național la 8 decembrie 1991). Legea de revizuire a Constituție nr. 429/2003 a completat textul citat anticipând angajamente asumate de România în perspectiva admiterii sale în NATO.

---

[1] În textul final al Constituției aprobate prin referendum național în 1991, nu a fost reținută competența CSAT de intervenție pentru asigurarea democrației constituționale. Legea de revizuire a Constituției, adoptată în 2003 nu a modificat textul art. 118 din Legea fundamentală sub acest aspect.

[2] Sub imperiul Constituției din 1938, sublinia profesorul Paul Negulescu, „armata în condiții normale nu exercită nici un drept de poliție asupra cetățenilor; organele militare exercită un drept de poliție, disciplină și jurisdicție numai asupra militarilor; însă în cazuri anormale, când se declară starea de asediu, autoritățile militare pot exercita drepturi de poliție asupra cetățenilor și jurisdicțiunile militare devin competente de a judeca anumite delicte comise chiar de nemilitari. Această declarare de stare de asediu se face însă tot de puterea civilă, printr-o lege [art. 96 alin. (2) din *Constituția din 1938* (*s.n.* C.I.)]" (a se vedea *P. Negulescu*, Principiile fundamentale ale Constituțiunei din 27 februarie 1938, Atelierele Zanet Corlățeanu, București, 1939, p. 233).

[3] În comentariul său făcut Constituției din 1938, profesorul Paul Negulescu sublinia că „în timpuri normale, pentru a asigura ordinea, armata poate fi cerută, în caz de nevoie, de autoritatea civilă, însă prin cerere scrisă. Este o garanție în contra amestecului prea mare ce ar putea să aibă armata în luptele politice, căci cerându-se act scris, administratorul care face apel la armată, angajându-și responsabilitatea, va fi foarte circumspect în asemenea cereri" (*P. Negulescu*, op. cit., p. 233).

§2. Câteva repere istorice care conturează tradiția constituțională a Consiliului Suprem de Apărare a Țării în sistemul constituțional român

4 Art. 122 din Constituția adoptată în 1923 a prevăzut că „Se va înființa un Consiliu superior al apărării țării, care va îngriji, în mod permanent, de măsurile necesare pentru organizarea apărării naționale[1]. Înființarea acestui organism răspundea unei cerințe imperioase, determinate de schimbările geopolitice din preajma României după încheierea primului război mondial. Practic, România care își desăvârșise unitatea statală prin unirea plebiscitară a provinciilor istorice românești cu Regatul român, era înconjurată de puteri militare ostile și revanșarde, fiecare dintre acestea fiind un pericol permanent pentru suveranitatea statului român întregit și chiar pentru ființa națională. Evenimentele politice din vara și toamna anului 1940 îndreptățesc această apreciere. Înființarea unui organism administrativ cu activitate permanentă și cu sarcini precise pentru apărarea țării era, deci, o măsură legitimă și de prudență națională. Nu era vorba de un alt organism, de o altă structură care să se alăture Ministerului de război, Marelui Stat Major, ci de o autoritate publică care să integreze și să coordoneze toate departamentele ministeriale care, potrivit profilului activității și resurselor materiale și umane, dar mai ales expertizei propriilor specialiști, puteau contribui la pregătirea unitară și înfăptuirea măsurilor necesare asigurării apărării naționale. Consiliul superior al apărării avea autoritatea, atribuțiile și capacitatea organizatorică de a pune în mișcare un ansamblu unitar de organisme, resurse materiale și umane și de a le concentra într-o singură direcție: apărarea națională.

5 Prin Legea din 14 martie 1924, promulgată cu Decretul nr. 999/1924[2], Parlamentul a reglementat modul de organizare al acestui organism. Potrivit art. 1 din lege, Consiliul superior al apărării țării avea sarcina de a examina, coordona și soluționa toate chestiunile relative la apărarea națională. Deciziile Consiliului erau luate prin încheieri, iar acestea erau obligatorii și angajau răspunderea ministrului responsabil pentru aplicarea măsurilor respective. Din Consiliul superior al apărării țării făceau parte președintele Consiliului de miniștri, ca președinte, Principele moștenitor, la majorat, ministrul de război, ministrul afacerilor străine, ministrul industriei și comerțului, ministrul comunicațiilor, ministrul lucrărilor publice, ministrul de finanțe, ministrul agriculturii, ministrul sănătății publice, ministrul de interne și consiliul superior al oștirii cu vot consultativ. Legea prevedea, de asemenea, că în afară de Consiliul superior al apărării țării, funcționa în mod permanent o delegațiune cuprinzând pe miniștri departamentelor interesate, pentru satisfacerea nevoilor armatei, în ceea ce privește departamentele respective[3]. Regulamentul pentru aplicarea

---

[1] Textul propus de Comisia constituțională mixtă avea următoarea formulare: „Art. 124. Se va înființa un Consiliu superior al apărării țării, care va îngriji, în mod permanent în conformitate cu legile, de măsurile necesare pentru organizarea apărării naționale". Comitetul delegaților a fost de acord cu acest text, cu o retușare gramaticală neesențială (M.Of. nr. 39 din 29 martie 1923, Ședința din 7 martie 1923).

[2] *C. Hamangiu*, Codul general al României, vol. XIII-XIV, p. 732-733.

[3] Consiliul se întrunea obligatoriu, cel puțin de două ori pe an, în cursul lunilor și fiind convocat de către președinte. Consiliul putea fi convocat și de Rege, situație în care acesta prezida lucrările. A se vedea și *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. II, fascicula II, Ed. Casa Școalelor, București, 1933, p. 119-120.

Legii Consiliului superior al apărării țării, adoptat la 17 septembrie 1924[1] a prevăzut, între altele, organizarea pe secții tematice a comisiei de studii însărcinată cu studierea și pregătirea tuturor problemelor ce urmau a fi supuse deliberării consiliului[2]. Comisia de studii era organizată în patru mari secții: secția I - conducerea războiului; secția a II-a – organizarea generală a națiunii în timp de război; secția a III-a – transporturi și comunicații; secția a IV-a – aprovizionare, fabricațiuni, aeronautică. Regulamentul stabilea că hotărârile acestuia se luau în urma deliberării asupra chestiunilor studiate și pregătite în prealabil de către comisia de studii, sau prezentate direct de către ministerul de război ori de către al membru prin vot verbal exprimat prin ordinea indicată de președintele consiliului. Art. 17 din regulament prevedea că o chestiune asupra căreia membrii consiliului au deliberat, este admisă sau respinsă cu majoritate de voturi.

Analizând componența și atribuțiile Consiliului superior al apărării țării, profesorul George Alexianu sublinia că acestui organism îi incumba sarcina de a lua toate măsurile legate de apărarea țării și că era menit să fie organul superior de îndrumare în materie de apărare națională, având în această calitate întreaga răspundere în asigurarea unei bune apărări a țării[3]. 6

Regele Carol al II-lea a ignorat practic acest organism, iar în contextul crizei politice din vara și toamna anului 1940, Consiliul superior al apărării țării a fost desființat prin decizia Generalului Ion Antonescu. După încheierea celui de-al II-lea război mondial, România și-a păstrat formal atributele suveranității, dar din punct de vedere politic și al problematicii apărării, a intrat în sfera de influență politico-militară a Uniunii Sovietice. A devenit, în afara voinței suverane a poporului, stat membru al Tratatului de la Varșovia, pe teritoriul său au staționat până în 1958 trupe sovietice – practic trupe de ocupație. În aceste condiții, preocuparea pentru apărare națională a căpătat o influentă componentă ideologică, ceea ce făcea inoportună, în acele condiții, reluarea tradițiilor privind organizarea și conducerea armatei 7

După poziția adoptată de România împotriva invadării Cehoslovaciei de către trupele unor state membre ale Tratatului de la Varșovia – invazie la care statul român nu a participat – țara noastră a fost expusă unei invazii similare, motiv pentru care s-a luat decizia, între altele, de a înființa un organism care să coordoneze activitatea de întărire a capacității armatei române de a face față unor astfel de situații. În acest sens, Marea Adunare Națională a adoptat la 14 martie 1969 Legea nr. 5 privind înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Apărării Republicii Socialiste România[4]. 8

Noul organism, care relua tradiția inaugurată în 1923, avea caracter deliberativ în domeniul său de activitate și îi revenea misiunea de a examina, coordona și soluționa 9

---

[1] *C. Hamangiu*, Codul general al României, vol. XIII-XIV, p. 881-884.

[2] Comisia era compusă din șeful Marelui Stat Major, ca președinte, câte un reprezentant al ministerelor ai căror miniștri făceau parte din consiliu, potrivit legii sale de înființare, și personal de specialitate numit de ministrul de război.

[3] *G. Alexianu*, op. cit., p. 120.

[4] Legea nr. 5/1969 a fost publicată în B.Of. nr. 32 din 14 martie. Potrivit expunerii de motive a legii, Consiliului Apărării îi revenea misiunea de a stabili concepția fundamentală a sistemului de apărare a țării, de a aproba măsurile privind organizarea generală și pregătirea forțelor armate și a gărzilor patriotice, planurile de mobilizare și întrebuințare a acestora în război, dislocarea și redislocarea trupelor pe teritoriul țării.

principalele probleme ale apărării țării, atât în timp de pace, cât și în timp de război. Consiliul răspundea în fața partidului de guvernământ și în fața Marii Adunări Naționale, iar în intervalul dintre sesiunile parlamentare, în fața Consiliului de Stat (art. 2 din Legea nr. 5/1969)[1]. Președinte al Consiliului Apărării era comandantul suprem al forțelor armate. Consiliul Apărării adopta hotărâri obligatorii pentru toate organele la care se refereau acestea (art. 9 din Legea nr. 5/1969). Constituția adoptată la 21 august 1965, cu modificările ulterioare, a prevăzut în art. 77 alin. (2) pct. 8 că Guvernul (Consiliul de Miniștri) ia măsurile, potrivit hotărârilor Consiliului Apărării, pentru organizarea generală a forțelor armate și fixarea contingentelor anuale de cetățeni care urmează să fie chemați la îndeplinirea serviciului militar. După înființarea funcției de Președinte al Republicii Socialiste România și includerea acestei demnități în Constituție, aceasta a prevăzut în art. 74 că Președintele este comandantul suprem al forțelor armate și președintele Consiliului Apărării RSR. Legea nr. 14 din 28 decembrie 1972 privind organizarea apărării naționale[2] a prevăzut în art. 3 că noul organism elaborează concepția fundamentală a sistemului de apărare și că organizarea apărării naționale asigură realizarea în timp de pace a tuturor măsurilor necesare pentru ridicarea continuă a capacității de apărare a statului.

10 Legea a reafirmat tradiția concepției românești în materie de organizare a apărării, potrivit căreia aceasta privește: pregătirea populației pentru apărare; pregătirea teritoriului pentru apărare; pregătirea economiei naționale pentru apărare. Art. 8 a fixat sarcinile Consiliului Apărării: examinarea, coordonarea și soluționarea principalelor probleme în domeniul apărării țării și asigurării securității statului, atât în timp de pace cât și în timp de război[3].

---

[1] Consiliul Apărării RSR era compus din: secretarul general al CC al PCR, președintele Consiliului de Miniștri, ministru forțelor armate, președintele Consiliului Securității Statului, ministrul afacerilor interne, ministrul afacerilor externe, președintele Comitetului de Stat al Planificării. În afara acestei componențe de drept, puteau fi desemnați și alți membri prin decret al Consiliului de Stat

[2] Publicată în B.Of. nr. 160 din 29 decembrie 1972.

[3] Art. 8 din Legea nr. 14/1972 prevede: „Consiliul Apărării Republicii Socialiste România are sarcina de a examina, coordona și soluționa principalele probleme în domeniul apărării țării și asigurării securității statului, atît în timp de pace cît și în timp de război. În acest scop: a) stabilește concepția fundamentală a sistemului de apărare a Republicii Socialiste România; b) aprobă măsurile privind organizarea generală și pregătirea forțelor armate și a gărzilor patriotice; c) aprobă planurile de mobilizare și întrebuințare în război a forțelor armate și a gărzilor patriotice; d) aprobă măsurile referitoare la dislocarea și redislocarea trupelor pe teritoriul țării; e) adoptă măsurile principale privind pregătirea operativă a teritoriului țării; f) aprobă și urmărește realizarea planurilor referitoare la asigurarea mijloacelor materiale necesare pentru apărarea și securitatea țării, precum și a planului de mobilizare a economiei naționale elaborat de Consiliul de Miniștri; g) stabilește măsurile principale privind organizarea și asigurarea materială a apărării locale antiaeriene; aprobă planul de dispersare și evacuare a populației; h) ascultă rapoarte ale ministrului apărării naționale, ministrului de interne și șefului de stat major al gărzilor patriotice de la Comitetul Central al Partidului Comunist Român, precum și ale conducătorilor oricăror organe ale administrației de stat, referitoare la apărarea și securitatea statului; i) examinează și propune Marii Adunări Naționale, respectiv Consiliului de Stat, proclamarea stării de necesitate, mobilizarea parțială sau generală, precum și declararea stării de război; j) în caz de atac armat prin surprindere, ia de îndată toate măsurile necesare pentru respingerea atacului și apărarea țării; k) în timp de război, conduce nemijlocit operațiunile de luptă și de mobilizare a întregului potențial uman și material al țării. Consiliul Apărării poate îndeplini și

Consiliul Apărării a fost desființat în decembrie 1989 ca urmare a abrogării Legii nr. 5/1969 prin Decretul-lege nr. 1 din 26 decembrie 1989. Legea nr. 39 din 13 decembrie 1990 a înființat și a pus bazele organizării și funcționării Consiliului Suprem de Apărare a Țării[1], căruia i-a revenit misiunea de organizare și coordonare unitară a activităților ce privesc apărarea țării și siguranța statului atât în timp de pace, cât și în timp de război. Nu putem să nu remarcăm formulările asemănătoare folosite în actele normative care au reglementat în perioade diferite și în regimuri politice ireconciliabile și incompatibile unul cu altul din punct de vedere ideologic, pentru stabilirea misiunii Consiliului superior sau suprem de apărare a țării. Este aceasta dovada unor constante ale concepției filozofice și ale respectării unor valori spirituale ale poporului român aflat în fața unor adversități și amenințări militare din partea altor state. Noul Consiliu Suprem de Apărare a Țării era compus din Președintele României, ca președinte, primul-ministru al Guvernului, ca vicepreședinte, ministrul de stat însărcinat cu activitatea industrială și comercială, ministrul apărării naționale, ministrul de interne, ministrul afacerilor externe, șeful departamentului de analiză politică al Președinției României, directorul Serviciului Român de Informații, secretarul de stat și șeful Marelui Stat Major, directorul serviciului de informații externe. Potrivit art. 8 din lege, CSAT prezenta anual în fața Parlamentului o dare de seamă asupra activității desfășurate și la cererea forului legislativ informări, ori de câte ori situația o impune. În 2002 Parlamentul a adoptat o nouă lege privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării[2]. Prin Legea de revizuire a Constituției, adoptată în 2003, textul constituțional inițial referitor la Consiliul Suprem de Apărare a Țării a fost completat pentru a da posibilitate acestei autorități administrative autonome să organizeze și să coordoneze și participarea României la menținerea securității internaționale și la apărarea colectivă, precum și la acțiuni de menținere sau de restabilire a păcii în perspectiva admiterii țării noastre în Alianța Nord-Atlantică. 11

§3. Natura juridică a Consiliului Suprem de Apărare a Țării

Consiliul Suprem de Apărare a Țării face parte din puterea executivă ca organism al administrației publice centrale de specialitate, locul și rolul său în administrația publică fiind configurate de voința politică a Adunării Constituante și de cea legislativă a Parlamentului. Consiliul Suprem de Apărare a Țării îndeplinește atribuțiile specifice unui serviciu public ca și Consiliul superior de apărare a țării înființat în 1924[3]. Art. 1 din Legea 12

---

alte atribuții privind apărarea și securitatea țării. Președintele Consiliului Apărării este comandantul suprem al forțelor armate ale Republicii Socialiste România. Hotărîrile Consiliului Apărării sînt obligatorii pentru toate organele la care ele se referă. Consiliul Apărării răspunde pentru întreaga sa activitate în fața Comitetului Central al Partidului Comunist Român – organul politic conducător – și în fața Marii Adunări Naționale – organul suprem al puterii de stat în Republica Socialistă România; în intervalul dintre sesiunile Marii Adunări Naționale, Consiliul Apărării răspunde și față de Consiliul de Stat. Organizarea și funcționarea Consiliului Apărării se realizează potrivit legii".

[1] M.Of. nr. 142 din 13 decembrie 1990.

[2] Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării (M.Of. nr. 494 din 10 iulie 2002).

[3] Art. 4 din Legea nr. 415/2002 prevede: „Consiliul Suprem de Apărare a Țării are următoarele atribuții: *a)* analizează și/sau propune, potrivit legii, promovarea: *1.* strategiei de securitate națională

a României și a strategiei naționale de apărare a țării; *2.* strategiei militare a României; *3.* strategiilor de ordine publică și siguranță națională ale României, în raport cu răspunderile instituțiilor abilitate; *4.* datelor, informărilor și evaluărilor furnizate de serviciile de informații și de celelalte structuri cu atribuții în domeniul siguranței naționale; *b)* la solicitarea Președintelui României, analizează și propune măsuri pentru: *1.* instituirea stării de asediu sau a stării de urgență în întreaga țară ori în unele localități; *2.* declararea mobilizării parțiale sau generale a forțelor armate; *3.* respingerea agresiunii armate îndreptate împotriva țării; *4.* declararea stării de război și încetarea sa; *5.* inițierea, suspendarea sau încetarea acțiunilor militare; *c)* propune spre aprobare: *1.* punerea în aplicare a planului de mobilizare a economiei naționale și a execuției bugetului de stat, pentru primul an de război; *2.* măsurile necesare pentru apărarea și restabilirea ordinii constituționale; *d)* avizează proiectele de acte normative inițiate sau emise de Guvern privind: *1.* securitatea națională; *2.* organizarea generală a forțelor armate și a celorlalte instituții cu atribuții în domeniul securității naționale; *3.* organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării; *4.* pregătirea populației, a economiei și a teritoriului pentru apărare; *5.* propunerile de buget ale instituțiilor cu atribuții în domeniul securității naționale; *6.* alocațiile bugetare destinate ministerelor și serviciilor cu atribuții în domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale; *7.* condițiile de intrare, trecere sau staționare pe teritoriul României a trupelor străine; *8.* numirea în funcțiile prevăzute în statele de organizare cu grad de general-locotenent, viceamiral, similare și superioare acestora; *e)* supune spre aprobare comandantului forțelor armate planurile de întrebuințare a forțelor pe timp de pace, în situații de criză și la război; *f)* aprobă: *1.* orientările de bază în domeniul relațiilor internaționale privind securitatea națională; *2.* proiectele tratatelor și acordurilor internaționale în domeniul securității naționale sau cu incidențe în acest domeniu; *3.* stabilirea de relații cu organisme similare din străinătate de către instituțiile și structurile cu atribuții în domeniul siguranței naționale; *4.* completarea structurilor militare cu efective, potrivit statelor de organizare în timp de pace; *5.* executarea alarmei de luptă pentru aducerea structurilor militare în starea care să le permită trecerea, la ordin, la îndeplinirea misiunilor de luptă; *6.* planurile de acțiune la declararea mobilizării și la declararea stării de război; *7.* planurile de acțiune la instituirea stării de asediu și a stării de urgență; *8.* proiectul planului de mobilizare a economiei naționale și proiectul bugetului de stat, pentru primul an de război; *9.* planul verificării stadiului pregătirii populației pentru apărare prin exerciții și antrenamente de mobilizare; *10.* repartiția numărului de recruți încorporați pe instituțiile cu atribuții în domeniul securității naționale; *11.* obiectivele de pregătire a teritoriului destinate asigurării nevoilor operaționale ale forțelor sistemului național de apărare; *12.* nomenclatorul și nivelurile de constituire a rezervelor de mobilizare; *13.* programele multianuale privind înzestrarea forțelor sistemului național de apărare; *14.* militarizarea, în condițiile legii, a agenților economici a căror activitate este nemijlocit legată de asigurarea resurselor necesare apărării; *15.* planul comun de intervenție a unităților Ministerului Apărării Naționale și ale Ministerului de Interne pentru limitarea și înlăturarea efectelor dezastrelor pe teritoriul național; *16.* regimul rețelelor și echipamentelor de telecomunicații speciale și criteriile de repartizare a posturilor de abonat pentru utilizatorii acestor rețele; *17.* structura organizatorică și atribuțiile Marelui Cartier General; *18.* înființarea funcției de comandant militar subordonat Marelui Cartier General și atribuțiile acestuia pentru asigurarea conducerii unitare pe timp de război; *19.* persoanele și obiectivele care beneficiază de protecția și paza Serviciului de Protecție și Pază și normele privind protecția antiteroristă a demnitarilor români și străini, precum și a altor persoane oficiale; *20.* rapoartele și informările prezentate de conducători ai organelor administrației publice, referitoare la securitatea națională; *21.* planurile generale de căutare a informațiilor prezentate de instituțiile și structurile cu atribuții în domeniul siguranței naționale; *22.* principalele direcții de activitate și măsurile generale necesare pentru înlăturarea amenințărilor la adresa siguranței naționale; *23.* structura organizatorică, efectivele și regulamentele de funcționare ale Serviciului Român de Informații, Serviciului de Informații Externe, Serviciului

nr. 415/2002, legea sa organică, prevede că acesta este autoritatea administrativă autonomă învestită, potrivit Constituției, cu organizarea și conducerea unitară a activităților care privesc apărarea țării și siguranța națională.

CSAT are un statut de nivel constituțional, de vreme ce este înființat prin normă 13
juridică constituțională (art. 119 din Legea fundamentală), iar atribuțiile sale sunt stabilite tot de Constituție[1]. Este specific pentru autoritățile instituite prin voință constituantă și care au un rol de primă importanță în arhitectura constituțională a unui stat, ca atribuțiile acestora să fie stabilite expres și limitativ în textul constituțional, această manieră fiind evidentă și în cazul Consiliului Suprem de Apărare a Țării, ceea ce îl deosebește de alte autorități administrative autonome. Atribuțiile constituționale ale Consiliului Suprem de Apărare a Țării fiind limitativ prevăzute în Constituție, asumarea de către acesta a altor prerogative de guvernare aflate dincolo de sfera sa de competență prestabilită de Adunarea Constituantă sau conferirea unor astfel de funcții prin voința legislativă a Parlamentului, situează CSAT în afara literei și spiritului Constituției[2]. Gravitatea unui astfel de demers este sporită de faptul că într-o astfel de situație ipotetică, Președintele României, care este și președintele acestui organism nu ar putea fi tras la răspundere decât prin procedura complexă a suspendării acestuia din funcție. Președintele României, precum și ceilalți membri al Consiliului Suprem de Apărare a Țării poartă, după caz, și o răspundere penală asumată în condițiile art. 398 C.pen. în vigoare, care pedepsește fapta de înaltă trădare.

---

de Telecomunicații Speciale și Serviciului de Protecție și Pază; *24.* cheltuielile operative destinate realizării siguranței naționale; *25.* normele privind planificarea, evidența, utilizarea, justificarea și controlul cheltuielilor operative destinate realizării siguranței naționale pentru instituțiile cu atribuții în acest domeniu; *26.* conturile anuale de execuție bugetară a cheltuielilor operative destinate realizării siguranței naționale, ale instituțiilor cu atribuții în domeniul siguranței naționale, după aprobarea rapoartelor asupra activității desfășurate de acestea; *27.* înființarea, desființarea, dislocarea și redislocarea, în timp de pace, pe teritoriul național, a marilor unități militare de la eșalonul brigadă, inclusiv, în sus; *28.* propunerile de acordare a gradului de mareșal, de general, amiral și similare; *g)* coordonează activitatea de integrare în structurile de securitate europene și euroatlantice, monitorizează procesul de adaptare a forțelor armate la cerințele NATO și formulează recomandări, în concordanță cu standardele Alianței; *h)* numește și revocă în/din funcții, în cazurile și condițiile stabilite de lege; *i)* exercită orice alte atribuții prevăzute de lege în domeniul apărării țării și al siguranței naționale.

[1] În literatura de specialitate s-a subliniat că CSAT este o autoritate a administrației publice centrale de specialitate cu caracter autonom, înființată prin lege organică, prezidată de președinte și supusă controlului parlamentar. A se vedea *V. Vedinaș*, Comentariul art. 119, în *I. Muraru. E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1142.

[2] Este de discutat dacă atribuția Consiliului Suprem de Apărare a Țării prevăzută în art. 4 lit. c) pct. 2 de a „propune măsurile necesare pentru apărarea ordinii constituționale" nu depășește rolul său stabilit în art. 119 din Constituție. Diferențele semantice dintre termenul de „ordine constituțională" folosit de legiuitorul ordinar și termenul de „democrație constituțională" utilizat de Adunarea Constituantă în art. 118 pot fi depășite cu ușurință prin argumente emoționale și limbaj politicianist, agreat și acceptat de o majoritate parlamentară, pentru a propulsa CSAT la vârful deciziei politico-militare aflate la dispoziția Președintelui României ca președinte al acestui organism. Prezența în componența CSAT a președintelui Senatului este, totuși, de natură să împiedice o astfel de „confiscare" a CSAT de către puterea executivă.

14 Datorită caracterului său autonom, Consiliul Superior de Apărare a Țării nu are raporturi de subordonare ierarhică față de Guvern[1]. În doctrina de specialitate s-a ridicat din punct de vedere teoretic problema unui conflict între funcția constituțională a Guvernului de asigurare, conform propriului program de guvernare acceptat de Parlament, a realizării conducerii generale a administrației publice, prevăzută în art. 102 alin. (1) din Constituție și sfera atribuțiilor, de aceeași natură, ale CSAT[2]. Este indiscutabil că atribuțiile Consiliului Suprem de Apărare a Țării sunt, ca tip de activitate, atribuții care intră în sfera „realizării politicii interne și externe a țării" în domeniul apărării naționale[3]. Cu toate acestea, Guvernul nu are competența sau puterea de a se interfera în activitatea CSAT sau de a-i da instrucțiuni ori de a-i trasa sarcini și nici de a-l trage la răspundere.

15 Între funcția constituțională a Consiliului Suprem de Apărare a Țării și funcțiile constituționale ale Guvernului este un raport între gen și specie, atribuțiile CSAT fiind o specie de prerogative pe care Constituția le scoate din sfera de competență a Guvernului și le atribuie în mod suveran Consiliului Suprem de Apărare a Țării. De acest lucru trebuie să țină seama nu numai Guvernul, ci și Parlamentul. Consiliul Suprem de Apărare a Țării este însă dependent față de Parlament, căruia îi prezintă anual o dare de seamă.

16 În legătură cu raporturile CSAT cu Parlamentul, tezele pentru proiectul de Constituție au prevăzut că cele două Camere legislative, reunite în ședință comună, controlează activitatea Consiliului Suprem de Apărare a Țării[4]. Adunarea Constituantă a acceptat această teză, dar a renunțat la prerogativa de control, înlocuind-o cu termenul de examinare a rapoartelor acestui organism[5]. Între termenul de control (parlamentar) și cel de examinare a rapoartelor prezentat anual de către CSAT forului legislativ sunt deosebiri semnificative.

---

[1] În același sens, *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 327-328.

[2] Idem, p. 328.

[3] Consiliul Suprem de Apărare a Țării avizează, potrivit art. 4 lit. d) din Legea nr. 415/2002 proiectele de acte normative inițiate sau emise de Guvern privind: securitatea națională; organizarea generală a forțelor armate și a celorlalte instituții cu atribuții în domeniul securității naționale; organizarea și funcționarea CSAT; pregătirea populației, a economiei și a teritoriului pentru apărare; propunerile de buget ale instituțiilor cu atribuții în domeniul securității naționale; alocațiile bugetare alocate ministrelor și serviciilor cu atribuții în domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale; condițiile de intrare, trecere sau staționare pe teritoriul României a trupelor străine; Numirile în funcțiile prevăzute în statele de organizare cu grad de general-locotenent, viceamiral, similare și superioare acestora.

[4] A se vedea teza nr. 7 pentru Titlul III, capitolul I – Parlamentul în Geneza Constituției României..., op. cit., p. 448.

[5] În legătură cu conturarea fizionomiei constituționale a Consiliului Suprem de Apărare a Țării în dezbaterile Adunării Constituante și cu filozofia dispozițiilor constituționale privind CSAT, a se vedea *A. Iorgovan*, Comentariul art. 119, în *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită, Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 246-249.

§4. Cadrul constituțional și legal de organizare și funcționare a Consiliului suprem de Apărare a Țării

Dispozițiile art. 119 din Constituție sunt dezvoltate, potrivit art. 73 alin. (3) din același act normativ, de Legea nr. 415/2002[1] privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării. În concordanță cu textul constituțional de bază, Legiuitorul ordinar a ținut să sublinieze că CSAT este autoritatea administrativă autonomă învestită cu organizarea și coordonarea unitară a activităților care privesc apărarea țării și siguranța națională. Din enunțul legislativ rezultă concluzia că în afara CSAT nicio altă instituție nu are dreptul să-și asume această competență. Legea nr. 415/2002 stabilește în art. 4 atribuțiile CSAT. 17

Art. 2 din lege fixează raporturile CSAT cu Parlamentul, în sensul că activitatea Consiliului este supusă examinării și verificării parlamentare. Concret, CSAT transmite anual Parlamentului raportul privind activitatea desfășurată în anul anterior. Raportul nu este destinat informării deputaților și senatorilor, aceștia, după dezbaterea raportului, putând să îl aprobe sau să îl respingă printr-o hotărâre adoptată cu votul majorității parlamentarilor prezenți. Legea nu precizează care sunt urmările respingerii raportului. În doctrina de specialitate s-a susținut că respingerea nu va avea consecințe juridice nici asupra președintelui Consiliului, nici asupra primului-ministru[2]. Același autor consideră că hotărârea Parlamentului prin care acesta aprobă raportul CSAT ar putea cuprinde și un program de măsuri viitoare de care această autoritate publică ar urma să țină seama[3]. Nu susținem acest punct de vedere, deoarece este lipsit de orice temei legal. Caracterul autonom al CSAT și funcțiile sale configurate de textul constituțional sub forma unor puteri exclusive în domeniul său de referință, împiedică Parlamentul sau Guvernul să-i stabilească un program de măsuri sau să-i traseze direcții ori obiective de activitate. Singurul organism care este îndreptățit să fixeze orientări și direcții de acțiune este Președintele României în calitatea sa de comandant suprem al forțelor armate și de președinte al CSAT. Nu poate fi susținută nici opinia potrivit căreia o hotărâre a Parlamentului de respingere a raportului CSAT ar declanșa cu certitudine procedura de demitere a Guvernului pe calea unei moțiuni de cenzură[4]. 18

În afara obligației de a transmite anual un raport de activitate Parlamentului, Consiliul Suprem de Apărare a Țării este dator să se conformeze cererilor comisiilor permanente de specialitate ale Parlamentului și să prezinte în ședința comună a celor două Camere legislative rapoarte asupra activității desfășurate. Considerăm că procedura examinării acestora este similară cu cea a examinării rapoartelor anuale. Legea nr. 415/2002 prevede că CSAT poate transmite Parlamentului rapoarte privind propria activitate și ori de câte ori este nevoie. În tăcerea Legiuitorului, considerăm, alături de alți autori[5] că inițiativa transmiterii unor astfel de rapoarte poate reveni chiar Consiliului Suprem de Apărare a Țării. Nimic nu împiedică ca unele din aceste rapoarte să aibă caracter de informare. 19

---

[1] M.Of. nr. 494 din 10 iulie 2002.

[2] *T. Drăganu*, op. cit., p. 179.

[3] Ibidem

[4] Ibidem.

[5] *V. Vedinaș*, Comentariul art. 119, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 1143.

20 Art. 3 din legea sa organică prevede că în exercitarea atribuțiilor sale, Consiliul Suprem de Apărare a Țării emite hotărâri, potrivit legii, care sunt obligatorii pentru autoritățile administrației publice și instituțiile publice la care se referă, acestea urmând să răspundă, în condițiile legii, de măsurile întreprinse pentru punerea lor în aplicare[1]. Se observă cu ușurință că această dispoziție legală își are filiația în textul corespondent din Legea din 14 martie 1924. Președintele României îndeplinește funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării. Hotărârile Consiliului se adoptă prin consens [art. 6 alin. (3) din Legea nr. 415/2002], neîntrunirea acestuia antrenând în mod logic neadoptarea hotărârii[2]. Hotărârile CSAT pot avea, după caz, caracter normativ sau individual. Hotărârile CSAT care fac parte din categoria actelor administrative care privesc apărarea și securitatea națională nu pot fi atacate în contencios administrativ, întrucât intră sub incidența art. 5 din Legea contenciosului administrative[3].

21 În ceea ce privește compunerea CSAT, trebuie menționat că prin O.U.G. nr. 224/2008 pentru modificarea art. 5 alin. (2) din Legea nr. 415/2002[4] s-a conferit de drept președintelui Senatului funcția de vicepreședinte al CSAT. Prin urmare, acest organism are în conducerea sa doi vicepreședinți. Ceilalți membri al CSAT sunt: ministrul apărării naționale, ministrul de interne, ministrul afacerilor externe, ministrul justiției, ministrul industriei, ministrul finanțelor publice, directorul serviciului Român de Informații, directorul serviciului de Informații Externe, șeful Statului Major General și consilierul prezidențial pentru securitate națională. Președintele României numește un secretar al CSAT cu rang de consilier de stat în cadrul Administrației Prezidențiale. Consiliul Suprem de Apărare a Țării își desfășoară activitatea pe baza unui regulament de funcționare aprobat prin hotărâre a acestuia. Ședințele CSAT au caracter secret și sunt conduse de președintele acestuia, iar în absența sa, de unul dintre cei doi vicepreședinți. Lucrările sunt pregătite de un secretariat care funcționează în cadrul aparatului administrației Prezidențiale și este condus de secretarul CSAT.

---

[1] Hotărârile CSAT nu se publică în Monitorul Oficial datorită caracterului lor secret, dar se comunică instituțiilor interesate. Hotărârile care constituie secrete de stat impun respectarea dispozițiilor legale privind protecția informațiilor clasificate.

[2] În doctrina de specialitate s-a opinat că soluția consensului pentru adoptarea unor acte juridice de către autorități ale administrației publice colegiale este neconstituțională, prezentând, totodată, substanțiale dezavantaje de ordin teoretic și practic. A se vedea, în acest sens, *R.N. Petrescu*, O nouă reglementare privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, în Revista de Drept Public nr. 3/2003, p. 66-67; în legătură cu procedura consensului a se vedea și *V.I. Prisăcaru*, Tratat de drept administrativ român. Partea generală. Ed. Lumina Lex, București,, 2002, p. 114.

[3] În același sens, *R.N. Petrescu*, loc. cit., p. 68. Autoarea citată opinează că în măsura în care unele dintre hotărârile CSAT nu se încadrează în categoria actelor administrative exceptate de la procedura contenciosului administrativ vor putea fi controlate de către instanțele judecătorești potrivit Legii nr. 554/2004.

[4] M.Of. nr. 699 din 30 decembrie 2008.

Secțiunea a 2-a. Administrația publică locală

Art. 120. Principii de bază

(1) Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice.

(2) În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere semnificativă se asigură folosirea limbii minorității naționale respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 298-309; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 121-136; *M.-E. Mihăilescu*, Drept administrativ. Partea generală, Ed. Hamangiu, București, 2016, p. 318-334; *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 131-152; *E. Popa*, Mari instituții ale dreptului administrativ, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 5-48; *E. Popa*, Autonomia locală în România, Ed. All Beck, București, 1999, p. 37-51; *C-S. Săraru*, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 653-669; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 353; *V. Vedinaș*, Comentariul art. 120 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1150-1174.

Studii de specialitate: *D. Apostol Tofan*, Unele considerații privind reprezentarea unităților administrativ-teritoriale în justiție, în Curierul Judiciar nr. 11/2010; *E.-L. Catană*, Limite ale principiilor descentralizării și autonomiei locale reglementare prin cadrul normativ în materia serviciului public de transport local realizat în regim de taxi, în Curierul Judiciar nr. 1/2010; *R.N. Petrescu*, Propuneri privind reglementarea constituțională a administrației publice locale, în Revista de Drept Public nr. 1/2013; *R.N. Petrescu*, propuneri pentru reglementarea constituțională a administrației publice locale, în Revista de Drept Public nr. 1/2013; *R.N. Petrescu*, Considerații asupra noii legi-cadru privind descentralizarea, în Revista de Drept Public nr. 1/2005; *V. Vedinaș*, Regimul dreptului minorităților de a-și folosi limba națională în relațiile cu administrația publică, Revista de Drept Public nr. 4/2007; *V. Vedinaș*, Regimul dreptului minorităților de a-și folosi limba naționala în relațiile cu administrația publică, în Revista de Drept Public nr. 4/2007.

Corelații legislative Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată (M.Of. nr. 123 din 20 februarie 2007), Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006 (M.Of. nr. 453 din 25 mai 2006); Legea nr. 195/2006; Legea descentralizării nr. 393/2004 (M.Of. nr. 453 din 25 mai 2006); Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată (M.Of. nr. 225 din 24 martie 2008); Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006, republicată (M.Of. nr. 121 din 5 martie 2013).

Comentariu

Sumar

§1. Este o legătură de structură între caracterul unitar al statului român, consacrat în dispozițiile art. 1 alin. (1) din Constituție și art. 120 1280
§2. Împărțirea teritoriului în unități administrativ-teritoriale 1282
§3. Principiile constituționale de organizare a administrației publice locale 1282
A. Principiul deconcentrării serviciilor publice 1283
B. Principiul descentralizării 1285
C. Principiul autonomiei locale 1286
§4. Cadrul legal de exercitare a dreptului constituțional al cetățenilor români aparținând minorităților naționale, de a folosi limba maternă în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate 1293

§1. Este o legătură de structură între caracterul unitar al statului român, consacrat în art. 1 din Constituție și art. 120

1 Am arătat în comentariul art. 1 că statul român este organizat pe o structură unitară, care prezintă caracteristicile principale ale acestui tip de dispunere a puterii la un nivel central și altul local, între care există și interferențe instituționale și de competență. Statul unitar prezintă următoarele caracteristici principale: a) este format dintr-un ansamblu unic de organisme constituționale prin care se exercită puterea politică la nivel central și local; b) activitatea de guvernare se difuzează pe principii strict ierarhice, de la centru spre periferie; c) există o singură ordine juridică întemeiată pe o constituție unică; d) populația are o singură cetățenie[1].

2 În literatura de specialitate se subliniază constant că trăsătura principală a statului unitar este existența unei ordini juridice unice, ceea ce însemnă că legea este aceeași pentru toți cetățenii, că are aceeași valoare și forță obligatorie pentru întreaga populație[2]. Cu alte cuvinte, voința politică a națiunii exprimată prin Reprezentanța Națională (Parlamentul) are un conținut identic și se aplică în mod unitar pe întregul spațiu statal.

3 Bernard Chantebout definește statul unitar ca acel stat în care voința politică unică se impune ansamblului cetățenilor, care sunt astfel supuși acelorași legi în toate domeniile vieții sociale[3]. Caracteristica de stat unitar presupune implicit caracterul indivizibil al teritoriului, care în mod normal trebuie prevăzut ca atare în Constituție.

4 Deși statul este unitar, teritoriul său poate fi împărțit în unități administrativ-teritoriale. Subdiviziunile administrativ-teritoriale ale statului au caracter eminamente administrativ și nu constituie state în interiorul statului. Structura unitară a statului s-a format, în general, odată cu apariția statului însuși. Acesta a fost cazul unora dintre cele mai vechi state europene (Franța, Grecia ș.a.) a căror formare a fost rezultatul unificării mai mult sau mai puțin violente, a unor teritorii sub conducerea unei dinastii sau a unui lider politic.

5 Structura unitară a statului este în principiu concepută pe principiul centralizării, aceasta presupunând, așa cum am arătat deja, un ansamblu unic de instituții și puterea de control a autorităților publice centrale asupra autorităților locale. Aceasta înseamnă că statul unitar are o singură constituție și o legislație uniformă, o singură organizare administrativ-teritorială, un singur parlament, un singur șef al statului și un guvern unic, un singur sistem de organizare judecătorească, a căror competență se extinde pe întregul teritoriu al statului fără nicio excepție[4]. În mod corespunzător, ordinea juridică are un caracter unitar, actele normative adoptate de parlament sau de guvern în executarea legilor, aplicându-se fără excepții tuturor destinatarilor acestora[5].

6 Trebuie menționat că teoretic, exercitarea puterii presupune concentrarea acesteia la un centru unic de decizie care o va converti în decizii obligatorii pentru întreaga

---

[1] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 121.

[2] A se vedea, în acest sens, *Fr. Delpérée, M. Verdussen*, Le Belgique fédérale, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 47.

[3] *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1995, p. 66.

[4] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Cujas, Paris, 1973, p. 100-102.

[5] *C. Ionescu*, Drept constituțional și instituții politice, Ed. All Beck, București, 2004, p. 68.

populație și pentru întregul teritoriu al statului. Aceasta este schema generală a oricărui act de putere[1].

În statul modern, întemeiat pe principiile statului de drept, centralizarea joacă un rol asemănător ca în monarhiile absolutiste, dar, evident cu mijloace și obiective diferite. Avem în vedere, în acest sens, că aparatul statal centralizat (centrul unic sau principal de decizie) reprezintă, de fapt, întreaga națiune și servește interesele generale ale acesteia. În acest caz, în statele moderne centralizarea puterii și distribuirea ei de către un centru unic de decizie nu se mai fac în beneficiul unei singure persoane, ci al întregului popor. 7

În statul modern (apărut după Revoluția franceză de la 1789) centralizarea politică a fost susținută nu numai de factori politici și juridici, ci și de factori economici. Astfel, în doctrina economică a liberalismului s-a susținut centralizarea, întrucât trecerea la o formă de organizare economică superioară – piața – implica suprimarea reglementărilor locale și a piedicilor impuse mobilității economice, comerciale, financiare necesare dezvoltării economiei de piață[2]. 8

Din punct de vedere practic, conducerea centralizată prezintă avantajul că actele Parlamentului și ale Guvernului sunt aplicate unitar pe întreg teritoriul statului. De asemenea, conducerea centralizată presupune dreptul de control al centrului asupra modului în care îi sunt respectate deciziile la nivel local și posibilitatea de corecție a actelor care nu sunt conforme cu ordinele autorităților centrale. Potrivit unei asemenea scheme teoretice, într-un sistem centralizat numai organele centrale sunt abilitate să ia măsuri legislative și decizii administrative pentru întreg teritoriul[3]. 9

Centralizarea nu exclude crearea la nivel local a unui aparat funcționăresc care facilitează raporturile centrului cu cei administrați. În acest caz, aparatul local este supus controlului ierarhic al centrului[4]. 10

O structură statală unitară concepută pe metode stricte de centralizare nu poate fi pusă însă în aplicare în condițiile statului modern. Aceasta deoarece orice structură unitară rigidă, supercentralizată presupune prin definiție lipsa unor verigi intermediare, parțial autonome, între puterea centrală și destinatarii deciziilor luate de guvernanți. Astfel, în niciun stat modern nu se poate concepe ca membrii Guvernului să se poată ocupa personal și nemijlocit de soluționarea tuturor problemelor guvernării ivite pe întreaga cuprindere a statului. O parte a acestor probleme este încredințată unor agenți – aflați în legătură cu guvernul – cărora le sunt conferite atribuții de administrare pe plan local. 11

De asemenea, și activitatea judecătorească se desfășoară în tribunale sau alte instanțe judecătorești integrate într-un sistem unic cu ramificații pe întreg cuprinsul țării. Numai activitatea legislativă se desfășoară la centru, dar de către agenți fie reprezentanți ai națiunii, fie ai colectivităților locale. În principiu, persoanele alese în Parlament au calitatea de reprezentanți ai națiunii, fiind în serviciul poporului. În unele state, chiar unitare, cum ar fi Franța sau Spania, deputații reprezintă națiunea, iar senatorii colectivități teritoriale 12

---

[1] *C. Ionescu*, Tratat..., op. cit., p. 123.

[2] *X. Frege*, Descentralizarea, Ed. Humanitas, București, 1991, p. 14.

[3] *C. Debbasch*, Science administrative. Administration publique, Ed. Dalloz, Paris, 1989, p. 198.

[4] Ibidem. A se vedea și *L. Matei, C. Chabrot, D. Dincă*, Colectivitățile teritoriale. Experiența franceză, Ed. Economică, București, 2000, p. 25-41.

(art. 24 din Constituția Franței și, respectiv, art. 69 din Constituția Spaniei). În alte state, cum este, de pildă, România, atât deputații cât și senatorii reprezintă națiunea[1].

13 Chiar dacă centralizarea absolută, adică conducerea statală exercitată exclusiv de la centru ar fi tehnic posibilă, din punct de vedere politic nu ar fi dezirabil să se încredințeze atributele guvernării unui singur centru de decizie, deoarece acesta ar putea nesocoti interesele locale sau s-ar putea chiar să nu le cunoască. Acesta este motivul pentru care în practică, centralizării i se aduc două corective, și anume deconcentrarea și descentralizarea. Dacă în cadrul centralizării raporturile se stabilesc între stat și colectivitățile teritoriale, în cadrul descentralizării raporturile privesc autoritățile publice locale, desemnate prin sufragiu universal de către cetățenii organizați în circumscripții electorale, și aceștia din urmă.

14 Centralizarea presupune concentrarea competențelor administrative și a resurselor financiare la un unic centru de comandă – Guvernul – pe când descentralizarea este concepută ca o descongestionare a centrului și o învestire a unor autorități publice reprezentative la nivel local, cu atribuții de gestiune administrativă pe principiul autonomiei.

15 Deconcentrarea ca formă atenuată a centralizării, cât și descentralizarea nu se exclud reciproc, ambele fiind modalități diferite de organizare a puterii în teritoriu. O gestiune administrativă și bugetară eficientă presupune stabilirea unui echilibru și a unei unități armonioase între centralizare (deconcentrare) și descentralizare. Dacă o centralizare rigidă afectează interesele comunităților sociale și teritoriale, cu repercusiuni asupra capacității guvernului de a gestiona crize la nivel local, descentralizarea fără limită poate să amenințe grav unitatea și chiar integritatea unui stat. Iată de ce este necesar ca prin lege să se stabilească cu precizie și claritate sfera de funcționare a deconcentrării, precum și a descentralizării.

§2. Împărțirea teritoriului în unități administrative-teritoriale

16 Întrucât problematica acestui paragraf a făcut obiectul comentariului art. 1 din Constituție[2], recomandăm cititorului interesat de organizarea administrativ-teritorială a statului român să lectureze comentariul respectiv.

§3. Principiile constituționale de organizare a administrației publice locale

17 La baza dispunerii și exercitării puterii la nivelul administrației publice locale, Adunarea Constituantă a așezat câteva principii fundamentale, și anume: principiul deconcentrării serviciilor publice, principiul descentralizării și principiul autonomiei locale. În afara acestor principii se aplică principiul eligibilității autorităților administrației publice locale, principiul legalității și principiul consultării referendare a populației la nivel local[3]. Aceste

[1] *C. Ionescu*, Tratat..., op. cit., p. 123.

[2] A se vedea *supra* p. 12.

[3] A se vedea *M. Preda*, Drept administrativ. Partea specială, Ed. Lumina Lex, București, p. 150-173; *C. Manda, C.C. Manda*, Administrația publică locală din România, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 97-122; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 450-453; *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 298-309; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 357-379.

ultime principii sunt deduse pe cale de interpretare din diferite dispoziții constituționale, fiind ulterior incluse în dispozițiile unor legi speciale.

A. Principiul deconcentrării serviciilor publice. Prin definiție, o putere centralizată presupune concentrarea acesteia de către un unic centru de putere (instituțiile de guvernare), în special de către puterea executivă. Așa cum am văzut, concentrarea puterii și exercitarea ei în mod centralizat nu sunt posibile în practică. De aceea se recurge la deconcentrarea puterii. Desconcentrarea constă în diminuarea puterii centrale prin acordarea unei autorități publice locale, ai căror titulari sunt numiți de puterea centrală, a dreptului de a lua decizii pe plan local[1]. Prin deconcentrare, puterea centrală renunță la o parte din prerogativele sale, pe care le distribuie unor autorități publice locale. Este vorba, așadar, de repartizarea puterii de decizie a guvernului, în favoarea agenților locali (prefecți) repartizați/numiți de guvern în unități administrativ-teritoriale. Prefecții sunt însărcinați să transmită și să ia toate măsurile pentru a asigura respectarea programului guvernului și – în anumite limite – să decidă ei înșiși în calitate de împuterniciți ai guvernului central. 18

Astfel, prefectul – agent local al puterii guvernamentale centrale – execută ordinele primite de la guvern, dar în același timp ia el însuși anumite decizii (de exemplu în domeniul contravențional, al protecției sanitare, combaterii unor epidemii, ordine publică, etc.). Atribuțiile concrete ale prefectului diferă de la un sistem juridic național la altul[2].

---

[1] *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, București, 1934, p. 611; *D. Apostol Tofan*, Probleme actuale ale descentralizării administrative, Studii de Drept Românesc, nr. 3-4/1991, p. 143.

[2] Art. 24 din Legea nr. 340/2004 prevede: În calitate de reprezentant al Guvernului, prefectul îndeplinește următoarele atribuții principale:

a) asigură, la nivelul județului sau, după caz, al municipiului București, realizarea intereselor naționale, aplicarea și respectarea Constituției, a legilor, a ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum și a ordinii publice;

b) acționează pentru realizarea în județ, respectiv în municipiul București, a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare și dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu competențele și atribuțiile ce îi revin, potrivit legii;

c) conduce, prin compartimentele proprii de specialitate, activitatea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale;

d) acționează pentru asigurarea climatului de pace socială, menținerea unui contact continuu cu toate nivelurile instituționale și sociale, acordând o atenție constantă prevenirii tensiunilor sociale;

e) stabilește, împreună cu autoritățile administrației publice locale și județene, prioritățile de dezvoltare teritorială;

f) verifică legalitatea actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale și județene, cu excepția actelor de gestiune;

g) asigură, împreună cu autoritățile și organele abilitate, pregătirea și aducerea la îndeplinire, în condițiile stabilite prin lege, a măsurilor de apărare care nu au caracter militar, precum și a celor de protecție civilă;

h) dispune, în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență, măsurile care se impun pentru prevenirea și gestionarea acestora și folosește în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu această destinație;

i) utilizează, în calitate de șef al protecției civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat și baza logistică de intervenție în situații de criză, în scopul desfășurării în bune condiții a acestei activități;

19 Prin deconcentrare sunt scoase din competența puterii centrale anumite probleme de interes local, ce urmează a fi soluționate de autoritățile locale înființate în acest scop. În literatura de specialitate s-a menționat că deconcentrarea este destinată echilibrării, pe de o parte, a tensiunilor centralizatoare care vor să concentreze toate deciziile etatice în cadrul administrației centrale și, pe de altă parte, a proiectelor de teritorializare a puterii, prin care se urmărește apropierea centrului de nevoile reale ale unei țări[1].

20 Deconcentrarea nu anulează autoritatea puterii centrale. Dimpotrivă, agenții locali care reprezintă puterea centrală în unitățile administrative sunt numiți de guvern și sunt plasați sub controlul ierarhic al acestuia. Autoritățile centrale exercită un control administrativ ierarhic asupra agenților locali desconcentrați, având dreptul de a le aproba, suspenda, anula sau modifica actele emise. De asemenea, pot să emită ordine, instrucțiuni obligatorii pentru autoritățile ierarhic inferioare. Controlul se exercită deopotrivă pentru motive de legalitate și de oportunitate[2]. Controlul ierarhic nu trebuie să fie prevăzut expres de lege, întrucât este o consecință firească a centralizării. Practica deconcentrării nu prezintă niciun inconvenient pentru exercitarea actului de conducere statală. Organismele centrale își păstrează toate responsabilitățile prevăzute în constituție[3]. Avantajul deconcentrării constă, între altele, în faptul că agenții locali desemnați de guvern cunosc mai bine realitățile politice, economice și sociale la nivel local, au resurse proprii, putând să ia astfel decizii operative și eficiente[4]. Oricum, ei se află sub autoritatea guvernului (adică a puterii centrale) și sub controlul ierarhic al acestuia. Noțiunea de control ierarhic presupune dreptul autorității superioare de a modifica sau anula actele emise de agentul local care îi este subordonat.

21 Dorim să precizăm că prin noțiunea de *serviciu public se înțelege orice activitate a autorităților publice desfășurată pentru satisfacerea unui interes general (la nivel comunitar), care este atât de importantă, încât trebuie să funcționeze în mod regulat*

---

j) dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor și a siguranței cetățenilor, prin organele legal abilitate;

k) asigură realizarea planului de măsuri pentru integrare europeană și intensificarea relațiilor externe;

l) dispune măsuri de aplicare a politicilor naționale hotărâte de Guvern și a politicilor de integrare europeană;

m) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituții similare din țară și din străinătate, în vederea promovării intereselor comune.

(2) Prefectul îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege și de celelalte acte normative, precum și însărcinările stabilite de Guvern.

[1] *L. Matei, C. Chabrot, D. Dincă*, Colectivitățile teritoriale. Experiența franceză, Ed. Economică, București, 2000, p. 36.

[2] În același sens, și *I. Deleanu*, Drept constituțional și instituțiile politice, vol. II, Ed. Europa Nova, București, 1996, p. 58-59.

[3] *C. Ionescu*, Tratat..., op. cit., p. 125.

[4] Legea nr. 340/2004 prevede în acest sens în art. 26 că, pentru îndeplinirea atribuțiilor ce-i revin, prefectul emite ordine, în condițiile legii. Ordinele care stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate sunt emise după consultarea serviciilor descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale și sunt contrasemnate de conducătorii acestora. Ordinul prefectului devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoștință publică, când conține dispoziții normative, sau de la data comunicării în celelalte cazuri.

şi continuu[1]. Atragem atenţia că prin serviciu public nu se înţelege organismul care desfăşoară în mod continuu şi regulat o activitate de interes general[2].

Deconcentrarea serviciilor publice constă în înfiinţarea pe plan local a unor instituţii 22
investite prin lege cu atribuţia de a desfăşura un serviciu public de natura celor deservite de ministere şi alte organe centrale ale administraţiei publice. Asemenea organisme se află sub controlul centrului, de fapt, al unor autorităţi publice centrale care desfăşoară şi coordonează la nivel naţional activităţi publice cu acelaşi profil. Tutela administrativă presupune dreptul de control al Guvernului sau al altor autorităţi ale administraţiei statului asupra actelor autorităţilor locale alese, ce funcţionează în virtutea principiului autonomiei locale[3]. De pildă, Ministerul Culturii şi Identităţii Naţionale, Ministerul Sănătăţii, Ministerul Educaţiei Naţionale ş.a. organizează în teritoriu servicii publice descentralizate asupra cărora exercită un control de tutelă. Organismele care înfăptuiesc servicii publice în regim descentralizat beneficiază de autonomie în raporturile cu ministerele respective, care totuşi îşi păstrează dreptul de control asupra acestora.

B. Principiul descentralizării. Principiului centralizării i s-a adus, pe lângă decon- 23
centrare un corectiv principal: descentralizarea. Aparent, descentralizarea este o alternativă la centralizarea excesivă şi constă în *posibilitatea recunoscută de puterea centrală colectivităţilor locale de a adopta în anumite domenii sau la nivel teritorial anumite acte sau decizii, fără a se consulta în prealabil cu centrul sau a cere aprobarea acestuia*[4].

Prin descentralizare sunt scoase din competenţa puterii şi autorităţii centrale anumite servicii publice de interes local sau din domenii speciale de activitate şi transferate în sarcina unor autorităţi ale administraţiei publice locale[5]. Aceste autorităţi (primarii şi

---

[1] *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 15. Astfel de activităţi pot fi organizate în domeniul învăţământului, al sănătăţii, comunicaţiilor, ordinii publice ş.a. P. Negulescu definea serviciul public ca fiind „creat de Stat, judeţ sau Comună, cu o competenţă şi puteri determinate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al Administraţiunii publice creatoare, pus la dispoziţiunea publicului pentru a satisface în mod regulat şi continuu o nevoie cu caracter general, căreia iniţiativa privată nu ar putea să-i dea decât o satisfacţie incompletă şi intermitentă" (*P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ român, vol. I, Bucureşti, 1934, p. 123).

[2] În doctrina actuală de drept administrativ se face totuşi distincţie între serviciu public în sens de activitate şi serviciu public în sens de organism care desfăşoară activitatea respectivă. Pentru o privire de ansamblu asupra noţiunii de serviciu public, a se vedea *E. Popa*, Mari instituţii ale dreptului administrativ, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 32-48.

[3] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 137/1994 (M.Of. nr. 23 din 2 februarie 1995).

[4] *C. Ionescu*, Tratat..., op. cit., p. 127.

[5] Legea nr. 51/2006 – Legea serviciilor comunitare de utilităţi publice (M.Of. nr. 254 din 21 martie 2006) prevede că „serviciile comunitare de utilităţi publice, denumite în continuare servicii de utilităţi publice, sunt definite ca totalitatea activităţilor de utilitate şi interes public general, desfăşurate la nivelul comunelor, oraşelor, municipiilor sau judeţelor sub conducerea, coordonarea şi responsabilitatea autorităţilor administraţiei publice locale, în scopul satisfacerii cerinţelor comunităţilor locale, prin care se asigură următoarele utilităţi: a) alimentarea cu apă; b) canalizarea şi epurarea apelor uzate; c) colectarea, canalizarea şi evacuarea apelor pluviale; d) producţia, transportul, distribuţia şi furnizarea de energie termică în sistem centralizat; e) salubrizarea localităţilor; f) iluminatul public; g) administrarea domeniului public şi privat al unităţilor administrativ-teritoriale, precum şi altele asemenea; h) transportul public local.

consilii locale) beneficiază de o anumită independenţă faţă de puterea centrală şi acţionează în mod autonom. Independenţa şi autonomia autorităţilor administraţiei publice locale se bazează pe faptul că aceste organisme sunt alese pe plan local şi nu numite de puterea centrală[1]. Autorităţile administraţiei publice locale au patrimoniu propriu şi organizare internă de sine stătătoare, funcţionând în condiţiile legii.

24 În realitate, descentralizarea este, la fel ca şi centralizarea, o metodă de organizare şi conducere statală. Aceste două noţiuni nu se exclud una pe alta. Viaţa practică ilustrează că o centralizare excesivă şi, respectiv, o descentralizare absolută afectează deopotrivă şi profund substanţa actului de conducere statală.

25 Atragem atenţia că descentralizarea nu se opune centralizării politice a statului. De asemenea, descentralizarea nu are nimic comun cu raporturile existente între statul federal şi componentele federaţiei.

26 Descentralizarea are la bază principiul potrivit căruia cei guvernaţi îşi cunosc mai bine interesele decât guvernantul central şi pot gestiona cu mai multă eficienţă resursele ce li se alocă în acest scop[2]. Potrivit doctrinei de specialitate, descentralizarea presupune înfiinţarea unor subiecte de drept speciale care beneficiază de autonomie pe plan local (descentralizare teritorială) sau cărora li se stabileşte o competenţă materială în anumite domenii[3].

27 **C. Principiul autonomiei locale.** Autonomia constă în *repartizarea puterii de decizie între guvernul central, pe de o parte, şi agenţii locali, pe de altă parte (primari, consiliile locale) care sunt într-o anumită măsură independenţi de puterea centrală, adică au dreptul de a lua diferite măsuri fără a fi cenzuraţi sau fără a cere aprobarea guvernului central*[4]. Una dintre deosebirile existente între prefect, pe de o parte, şi consiliile locale şi primari, pe de altă parte, constă în faptul că prefectul este numit printr-un act administrativ, pe când membrii consiliilor locale şi primarii sunt aleşi prin vot universal.

Serviciile de utilităţi publice fac parte din sfera serviciilor publice de interes general şi au următoarele particularităţi: a) au caracter economico-social; b) răspund unor cerinţe şi necesităţi de interes şi utilitate publică; c) au caracter tehnico-edilitar; d) au caracter permanent şi regim de funcţionare continuu; e) regimul de funcţionare poate avea caracteristici de monopol; f) presupun existenţa unei infrastructuri tehnico-edilitare adecvate; g) aria de acoperire are dimensiuni locale: comunale, orăşeneşti, municipale sau judeţene; h) sunt înfiinţate, organizate şi coordonate de autorităţile administraţiei publice locale; i) sunt organizate pe principii economice şi de eficienţă; j) pot fi furnizate/prestate de către operatori care sunt organizaţi şi funcţionează fie în baza reglementărilor de drept public, fie în baza reglementărilor de drept privat; k) sunt furnizate/prestate pe baza principiului „beneficiarul plăteşte"; l) recuperarea costurilor de exploatare ori de investiţii se face prin preţuri, tarife sau taxe speciale.

[1] *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Bucureşti, 1934, p. 611; *D. Apostol Tofan*, Probleme actuale ale descentralizării administrative, în Studii de drept românesc nr. 3-4/1991, p. 143; *E. Popa*, Autonomia locală în România, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, p. 5.

[2] „Asociaţiile naturale de cetăţeni, colectivităţile teritoriale reprezintă corpuri intermediare interpuse între individ şi stat stabilind reguli adaptate fiecărui cadru geografic şi personalizând autoritatea statală în funcţie de problemele locale" (a se vedea *C. Debbasch*, op. cit., p. 224).

[3] A se vedea, pentru dezvoltări *E.D. Tarangul*, Tratat de drept administrativ, Cernăuţi, 1944, p. 74-75; *P. Negulescu*, op. cit., p. 609-611; *C. Debbasch*, op. cit., p. 199.

[4] A se vedea, în acest sens şi *H. Hannum*, Autonomy, Sovereignty and Self-Determination. The Accomodation of Conflicting Rights, Philadelphia, 1990, p. 3-4.

Relativa independență a autorităților administrației publice locale presupune autonomia administrativă și mai ales financiară a acestora. Autoritățile locale nu dispun de guvern, parlament sau instanțe judecătorești proprii. Autonomia are, prin urmare, un caracter pur administrativ[1]. Prerogativele ce li s-au conferit sunt limitate, statul păstrând rolul preponderent în conducerea centralizată. Autoritățile publice locale dețin dreptul de a reglementa de sine stătător și pe răspundere proprie – într-un cadru legal prevăzut de lege – problemele comunității locale[2].

În practica administrativă, această competență a autorităților locale este denu- 28
mită convențional „sferă proprie de acțiune". Potrivit art. 120 alin. (1) din Constituție, administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice. Prin lege se prevede că primarul este autoritatea executivă, iar consiliile locale sunt organisme deliberative. Observăm că în art. 120, Constituția se referă la descentralizare și deconcentrare, iar în art. 123 numai la deconcentrare[3].

Autonomia locală se stabilește pe cale legislativă, deci ca o expresie de voință a 29
Parlamentului. Autonomia locală poate fi privită și ca o componentă principală a democrației, întrucât reprezintă o contrapondere la conducerea centralizată, care cel puțin teoretic ignoră cerințele și interesele comunitare. Autonomia locală prezintă în esență următoarele caracteristici:

a) autoritățile locale sunt subiecte de drept public;

b) autoritățile publice locale sunt expresia voinței, exprimată prin vot a colectivităților locale;

c) autoritățile publice elective au o capacitate de decizie proprie;

d) autoritățile publice locale dispun de buget propriu.

Unele cercuri politice, grupuri ale unor minorități naționale, organisme interna- 30
ționale se pronunță pentru introducerea în știința politică și practica socială a unor concepte noi privind autonomia administrativ-teritorială. Astfel de concepte, cum ar fi de pildă, „autoconducerea pe baza principiului autonomiei comunitare" sau pur și simplu „autonomia comunitară", „autonomia comunităților etnice", „autonomia etnică", „auto-

---

[1] *P. Pactet*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 47.

[2] *M. Prélot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Ed. Dalloz, Paris, 1980, p. 243-245. Un caz interesant de autonomie este Muntele Athos. Regiunea Muntelui Sfânt face parte din statul grec. Statutul de autonomie al Muntelui Athos este definit în Carta sa din 1924 care a fost ratificată de statul grec în 1926 și confirmată de art. 105 din actuala constituție a Greciei. Statul elen exercită suveranitatea sa asupra teritoriului, fiind reprezentat de un guvernator. Puterea legislativă se exercită de *Sfânta Adunare* care se reunește de două ori pe an. Puterea executivă se exercită de o comisie formată din patru membri ai *Sfintei Adunări,* iar puterea judecătorească de diferite organisme disciplinare. Guvernatorul are misiunea de a asigura respectarea ordinii publice (a se vedea *J. Catsiapsi*, Le Grèce – dixième membre des Communautés Européennes, Notes et etudes documentaires nr. 4593/1980, p. 54-56).

[3] Constituția prevede în primele două alineate ale art. 123 că: „ (1) Guvernul numește un prefect în fiecare județ și în municipiul București. (2) Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale".

nomia personală" ș.a. au un conținut vag, aflat în dezacord cu normele dreptului[1]. Unele dintre aceste concepte sunt preluate uneori și în retorica parlamentară. De aceea, menționăm că niciun text din Constituția României nu permite asocierea cu astfel de termeni și că orice discurs politic de susținere a lor este contraproductiv.

31 Un alt concept lansat în unele organisme internaționale este cel de „autonomie regională". Există o distincție netă între regionalizare sau dezvoltare regională și așa-numita autonomie regională. În primul rând, trebuie precizat că termenul de *regiune* are conotații istorice în statele în care regiunea este o autoritate administrativ-teritorială (Italia, Franța, Spania, Portugalia). În aceste state, regiunile beneficiază de autonomie, dar pe criterii teritoriale și nu etnice. Termenul de „autonomie regională" (în care regiunea este circumscrisă unei zone populată în majoritate de o anumită minoritate națională) urmărește, în realitate, substituirea statului la nivel local cu autorități care promovează interesele comunitare, înțelese preponderent ca interese ale unei minorități naționale.

32 *Regionalizarea* este înțeleasă, de regulă, într-un sens restrâns, instituțional, în timp ce conceptul de *regionalism* are conotații politice. Regionalizarea presupune crearea unei structuri administrativ-teritoriale. Regionalismul se referă la un set de caracteristici culturale, religioase, lingvistice sau de altă natură, aparținând unei colectivități rezidente pe o anumită parte din teritoriul național căreia i s-ar recunoaște un statut de autonomie[2].

33 În doctrina constituțională și de drept administrativ din Occident se afirmă că regionalizarea este un mijloc de prevenire a conflictelor, favorizând exprimarea minorităților și a limbilor sau culturilor minoritare în cadrul unității statale[3]. Într-adevăr, într-un stat cu o populație etnică diversă, conducerea excesiv centralizată riscă să dea curs tendințelor separatiste ale minorităților, nemulțumite de spațiul alocat de statul unitar, afirmării identității lor naționale.

34 În Franța, Italia, Marea Britanie, alături de populația aparținând națiunii majoritare, trăiesc pe teritorii mai mult sau mai puțin întinse minorități naționale. Avem în vedere, de pildă, Alsacia – provincie alipită Franței în urma războiului din 1871, cu o consistentă populație germană, Val d'Aosta, Bolzano, Tirolul de Sud, teritorii care au revenit Italiei

---

[1] A se vedea, în acest sens, și *I. Diaconu*, Autonomia – drept sau modalitate de realizare a drepturilor omului, în Drepturile omului nr. 1/1996.

[2] În proiectul Cartei europene a autonomiei regionale, adoptat la Congresul puterilor locale și regionale la 5 iunie 1997, se precizează că principiul autonomiei regionale trebuie să fie recunoscut în constituția statului respectiv. Prin *autonomie regională* – potrivit proiectului menționat – se înțelege *dreptul și capacitatea efectivă pentru colectivitățile teritoriale cele mai vaste din cadrul fiecărui stat membru, dotat cu autorități alese, situate între stat și colectivitățile locale și care dispun fie de prerogative de autoadministrare, fie de prerogative de ordin statal, de a-și asuma sub propria responsabilitate și în interesul populației acestora o parte importantă a problemelor de interes public conform principiului subsidiarității. Inițiativa autonomiei regionale este stabilită prin dreptul intern al fiecărui stat".*

[3] Problema organizării administrativ-teritoriale în regiuni și a regionalizării ca formă a descentralizării nu este de dată recentă. Cu prilejul dezbaterii în Parlamentul României a proiectului Legii pentru organizarea administrației locale, promulgată la 29 iulie 1929, se făcea precizarea că regionalismul este o stare de fapt, iar regiunea este un organ. De asemenea, se menționa că regionalismul nu implică regiunea, după cum crearea regiunii nu cere existența unui regionalism, a unui particularism local (*P. Negulescu, R. Boilă, Gh. Alexianu,* Codul administrativ adnotat, Institutul de Arte Grafice Vremea, București, 1930, p. 585).

în urma unor războaie. Un caz particular îl prezintă, sub acest aspect, Marea Britanie care acordă în prezent un regim de largă autonomie cvasiregională Scoției, Țării Galilor și Irlandei de Nord.

În concepția Cartei europene a autonomiei regionale, regiunea este o structură administrativă descentralizată menită să înlocuiască unitățile administrativ-teritoriale tradiționale, cum ar fi comunele, orașele mici, care în prezent nu mai au capacitatea organizatorică, financiară, economică pentru a se autoguverna. În aceste condiții, regionalizarea apare ca o alternativă la conducerea administrativă fragmentată pe unități administrativ-teritoriale mici și, totodată, ca un eșalon care urmează între pretențiile centralizatoare ale statului și aspirațiile populației pentru forme democratice largi de guvernare locală. 35

Trebuie precizat că organizarea unor teritorii pe criterii regionale nu se face după proceduri identice, fără a se ține seama de condițiile cunoscut-istorice, dintr-un anumit stat, de tradițiile sale culturale, situația politică, de evoluția istorică a structurilor administrației locale. Astfel, autonomia regională este diferită în statele federale de cea a statelor unitare. De asemenea, sunt diferențe în conceperea regionalizării între state din Occident și cele din Europa Răsăriteană. În statele membre ale Uniunii Europene distingem diferențe în aplicarea principiilor reorganizării între modelul francez de regionalizare (autonomie largă) și statele din nordul Europei, în care structura administrativă clasică este comuna sau comitatul ori districtul (unitate administrativ-teritorială relativ de mică întindere)[1]. 36

Cea mai spectaculoasă regionalizare s-a produs în Marea Britanie după câștigarea alegerilor parlamentare din 1997 de către Partidul Laburist. Guvernul laburist condus de premierul T. Blair, a întreprins în septembrie 1997 o serie de reforme politice și constituționale prin care în Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord s-au constituit parlamente și guverne locale. Autonomia scoțiană este foarte largă; ea privește întreaga legislație cu privire la această regiune, cu excepția unor domenii rezervate autorităților centrale (mai ales politica externă și apărarea, moneda, angajarea forței de muncă, securitatea socială). Scoția are un guvern ales de parlamentul regional, având în frunte un prim-ministru. Autonomia din Țara Galilor este mai puțin radicală. 37

Un caz special îl constituie în cadrul republicii Moldova regiunea transnistreană în care s-a autoproclamat Unitatea Teritorială Administrativă Găgăuzia. Parlamentul moldovean urmează să adopte un statut special Transnistriei, datorită căruia această regiune va beneficia de o largă autonomie. 38

În perspectiva lărgirii și consolidării rolului Consiliului Europei, îndeosebi în privința fostelor state socialiste care au aderat la U.E., se produc schimbări notabile în aceste state la nivel constituțional. În constituțiile statelor respective se proclamă principiul indivizibilității teritoriul național, ceea ce nu este de natură să favorizeze respectarea de către acestea a unor modele occidentale de organizare regională. Pe de altă parte, în 39

[1] În Suedia, în decembrie 1996 s-a decis ca, pe durata unei perioade de încercare de cinci ani (1997-2002), anumite competențe ale statului (mai ales dezvoltarea regională și elaborarea unui Plan regional de dezvoltare) să fie transferate la trei regiuni cu statut special, situate în sudul țării: Kalmar, Gotland, Scanie. În Finlanda, insulele Aaland – Ahvenanmaa se bucură de un statut special. Legea de dezvoltare regională din martie 1994 a creat, la nivelul celor cinci provincii „ordonare" (acestea erau în număr de 12), consilii care să beneficieze de componențele statului în domeniul dezvoltării economice. Consiliile „regionale" nu sunt alese în mod direct. Ele sunt formate din aleși ai comunelor și nu au un buget independent de acestea.

statele respective, procesul tranziției de la socialism la capitalism este departe de a se fi încheiat. Dacă la nivel politic s-au instituit structuri democratice, pluraliste, nivelul scăzut al dezvoltării economice frânează schimbarea la nivelul mentalității, al perceperii, atât de către clasa politică, cât și de cei guvernați a actului de guvernare democratică. În plus, în fostele state socialiste, deși acestea au devenit membre ale Consiliului Europei și ale U.E., persistă reținere pentru soluționarea potrivit standardelor occidentale, a unor probleme cu tentă națională.

40 În știința juridică, autonomia este legată de o componentă a teritoriului unui stat (unitatea administrativ-teritorială), se recunoaște de către un stat, dar nu unor segmente etnice ale populației, ci tuturor locuitorilor cuprinși într-o unitate administrativ-teritorială[1)]. România așează la baza conceptului de autonomie locală interesele și resursele comunitare și nu elemente etnice. Raportată la condițiile social-istorice ale României, autonomia locală are în vedere aspecte economice, sociale, culturale, urbanistice, fiscale, și nu aspecte politice. De asemenea, trebuie subliniat că autonomia unei unități administrativ-teritoriale nu se opune autonomiei alteia, după cum nu poate fi mai largă decât alta.

41 Admiterea conceptelor menționate ar însemna să se creeze o discriminare între cetățenii unei țări în funcție de apartenența lor la o națiune sau la o minoritate națională. De altfel, astfel de concepte nu sunt folosite și nici acceptate în doctrina constituțională și de drept administrativ. De asemenea, nici documentele internaționale nu rețin astfel de concepte. Astfel de pildă, Declarația Universală cu privire la Autonomia Locală, adoptată la Rio de Janiero la 26 septembrie 1985, nu face nicio referire la o așa-zisă autonomie comunitară etnică, precizând în art. 2 că *„prin autonomie locală se înțeleg dreptul și capacitatea efectivă a colectivităților locale de a încheia și gira o parte importantă a treburilor politice sub propria responsabilitate și în interesul populației locale. Acest drept este exercitat de consilii sau adunări compuse din membri aleși în mod liber și putând dispune de organe executive responsabile în fața lor"*. De asemenea, Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată la 15 octombrie 1985, conferă același conținut conceptului de *autonomie*

[1)] Este general acceptat în teoria și practica politică ca și în dreptul internațional că autonomia locală nu se acordă pe baze etnice, iar gradul de autonomie (sfera de atribuții ale autorităților locale) se raportează la toate unitățile administrativ-teritoriale, indiferent de compoziția etnică a populației. Autonomia nu este un drept al unei colectivități etnice, ci este un obiectiv politic de guvernare descentralizată (a se vedea și *I. Diaconu,* op. cit., p. 8). Potrivit art. 3 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, „Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii". Prin *colectivitate locală* se înțelege totalitatea cetățenilor din unitatea administrativ-teritorială. De altfel, și Carta Europeană a Autonomiei Locale adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 și ratificată de Parlamentul României prin Legea nr. 199/1997 (M.Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997) prevede în termeni cvasi identici că „prin autonomia locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor politice". Conceptele de *autonomie locală* și de *autonomie regională* sunt subsumate unui concept supraordonat, din care, de altfel decurg. *Autonomia teritorială* reprezintă *dreptul și capacitatea efectivă a comunităților teritoriale (locale, departamentale sau municipale și regionale) de a reglementa și gestiona, în cadrul prescris de constituție și legi speciale, pe propria responsabilitate și în beneficiul populației (locale) un segment determinat din viața publică.*

locală precizând în art. 4 că atribuţiile de bază ale colectivităţilor locale sunt fixate prin constituţie şi alte legi[1].

În afară de un sistem de organisme locale cu drept de decizie şi autoritate necontestată în comunităţile sau unităţile administrativ-teritoriale respective, autonomia presupune, de asemenea, supravegherea exercitată de guvernul central, în condiţiile fixate prin lege specială asupra autorităţilor respective. Aceasta înseamnă că guvernul exercită doar un anumit tip de supraveghere, că nu are puteri discreţionare în unitatea administrativă respectivă. Acest gen de supraveghere este denumit în doctrina constituţională „control de tutelă"[2] şi are în vedere atât organele (autorităţile locale), cât şi actele acestora. Controlul de tutelă, spre deosebire de controlul ierarhic, care este specific după cum am văzut centralizării, nu permite guvernului central să schimbe după bunul său plac deciziile luate la nivel local. Autorităţile tutelare au dreptul, totuşi, în anumite condiţii, să aprobe, să anuleze sau să suspende anumite acte emise de autorităţile descentralizate. 42

Acest control priveşte atât legalitatea actelor, adică conformitatea lor cu normele legale, cât şi oportunitatea, adică necesitatea emiterii. Autorităţile tutelare nu se substituie, însă, autorităţilor tutelate. Controlul de tutelă trebuie să fie prevăzut special de lege, care va stabili astfel autorităţile abilitate să controleze, condiţiile în care se desfăşoară controlul, precum şi actele supuse controlului. Controlul de tutelă este o excepţie de la regimul de autonomie locală[3]. 43

În practică, principiul autonomiei administrative locale cunoaşte două forme principale: 44

a) autonomia funcţională;

b) autonomia teritorială.

Autonomia funcţională constă în *recunoaşterea posibilităţii anumitor servicii publice de a se bucura de o autonomie permanentă în domeniul lor de activitate.* Autonomia teritorială se recunoaşte unităţilor administrativ-teritoriale ale statului. Beneficiind, în condiţiile legii de autonomie, unităţile administrativ-teritoriale respective se autoadministrează[4]. 45

Cea mai mare parte a statelor lumii combină principiul centralizării (deconcentrării) cu sistemul descentralizării. În acest fel, se asigură o descentralizare a puterii centrale 46

---

[1] Pentru o pertinentă prezentare a conţinutului unor acte şi documente internaţionale referitoare la regimul autonomiei locale, a se vedea *I. Diaconu*, op. cit., p. 9-12. A se vedea şi *E. Popa*, Consideraţii privind aspecte terminologice ale definirii principiului autonomiei locale, Revista de Drept Public nr. 1/1998.

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 104.

[3] În concordanţă cu art. 123 alin. (4) din Constituţie, Legea nr. 340/2004 prevede în art. 19 lit. e) că prefectul verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului judeţean, ale consiliului local sau ale primarului. Potrivit art. 23 din aceeaşi lege, prefectul poate solicita primarului sau preşedintelui consiliului judeţean, după caz, convocarea unei şedinţe extraordinare a consiliului local, a consiliului judeţean sau a Consiliului General al Municipiului Bucureşti în cazuri care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor calamităţilor, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, precum şi pentru apărarea ordinii şi liniştii publice. În caz de forţă majoră şi de maximă urgenţă pentru rezolvarea intereselor locuitorilor unităţilor administrativ-teritoriale, prefectul poate solicita convocarea de îndată a consiliului local, a consiliului judeţean sau a Consiliului General al Municipiului Bucureşti.

[4] *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1982, p. 65-66.

prin îmbinarea sistemului repartizării unor prerogative administrative la nivel local, cu acordarea unei autonomii administrative şi financiare unor regiuni, departamente, judeţe (unităţi administrativ-teritoriale), cu condiţia, însă, ca această autonomie să nu afecteze caracterul unitar al statului (care în general este consfinţit în constituţia statului şi deci orice atingere adusă acestuia este automat şi pe drept calificată ca fiind neconstituţională)[1]. Descentralizarea nu afectează legăturile – inclusiv juridice – între stat ca entitate suverană şi serviciile publice deoncentrate. Autonomia locală marchează limitarea posibilităţilor guvernului şi ale autorităţilor publice centrale de intervenţie pe plan local.

47 În doctrina constituţională vest-europeană se consideră că autonomia locală este una dintre cele mai eficiente forme de autogestiune administrativă. Potrivit unei astfel de concepţii, autonomia locală asigură – aşa cum apreciază prof. P. Pactet – un înalt grad de democraţie, colectivităţile teritoriale autonome fiind „veritabile contraputeri" şi în această calitate ele putând să prevină abuzul guvernului central. Desigur, este riscant şi, în fond, un demers neştiinţific şi nepolitic să se acrediteze „valoarea" sau neajunsurile principiului autonomiei locale în general. Numai raportată la un caz concret, autonomia (cea legală şi legitimă sau cea impusă prin forţă, fals istoric, încălcarea drepturilor omului) îşi probează calităţile şi, respectiv, neajunsurile[2].

48 În general, doctrina constituţională recunoaşte pe lângă valenţe pozitive şi unele neajunsuri ale descentralizării:

a) cele două forme ale descentralizării au ca rezultat apariţia unui angrenaj birocratic greoi (mulţi funcţionari, formulare complicate, o specializare îngustă a funcţionarilor ş.a.), agravată de creşterea complexităţii activităţii statale;

b) descentralizarea poate fi compromisă de un personal administrativ incompetent, ori corupt;

c) autonomia poate avea ca urmare săvârşirea unor abuzuri grave de către funcţionarii cărora li s-au încredinţat prerogative de conducere administrativă pe plan local şi care nu pot fi controlaţi temeinic de la centru, iar formele de control cetăţenesc cu caracter formal (dacă acestea există) pot fi corupte sau nu sunt influente. Pe de altă parte, autonomia poate fi o sursă de conflicte economice, sociale, religioase, culturale între unităţile cărora li s-a acordat autonomie sau între cele care beneficiază de autonomie şi cele care nu au căpătat autonomie. Aspectul cel mai grav este tendinţa unor unităţi administrativ-teritoriale autonome de a se desprinde de statul unitar[3]. S-a format astfel un curent de opinie potrivnic absolutizării şi exagerării ideii de autonomie locală, mai ales în statele pe teritoriul cărora problema naţională poate deveni o sursă de conflict interetnic[4].

---

[1] *C. Ionescu*, Tratat..., op. cit., p. 134.

[2] *P. Pactet*, op. cit., p. 48-50.

[3] *C. Cadoux*, op. cit., p. 105-106.

[4] Pentru o imagine de ansamblu a caracteristicilor generale ale administraţiei publice, dintr-o perspectivă comparativă, a se vedea *H. Puget*, Les institutions administratives étrangères, Ed. Dalloz, Paris, 1969, p. 48-57.

§4. Cadrul legal de exercitare a dreptului constituțional al cetățenilor români aparținând minorităților naționale de a folosi limba maternă în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate

Alineatul (2) al art. 120 a constituționalizat, pe de o parte, dreptul cetățenilor români 49
aparținând minorităților naționale, de a folosi în raporturile cu autoritățile administrației publice locale din unitățile administrative-teritoriale în care aceștia au o pondere numerică semnificativă, limba minorității naționale respective, iar, pe de altă parte, obligația autorităților publice de a asigura exercitarea acestui drept individual[1]. Cât privește sfera autorităților publice ce le incumbă o astfel de obligație, Constituția nu oferă niciun indiciu. În primul rând, Parlamentului îi revine obligația de a normativiza cadrul de exercitare a acestui drept. În categoria autorităților publice cărora le incumbă obligația prevăzută la art. 120 alin. (2) intră și consiliile locale, primarul, prefectul, instanțele judecătorești, precum și serviciile publice deconcentrate. La rândul lor, autoritățile administrației publice locale sunt obligate să aplice prevederile legale prin care se dezvoltă dispozițiile cuprinse în textul constituțional menționat.

Textul constituțional pe care îl comentăm are o legătură directă cu art. 6 și art. 13 din 50
Constituție. Art. 6 consacră dreptul la identitate al persoanelor aparținând minorităților naționale, alin. (2) al art. 120 fiind o modalitate de exprimare identitară a limbii lor materne, în unitățile administrativ-teritoriale în care populația rezidentă aparține unui grup etnic și are o pondere numerică semnificativă în raport cu restul populației locale[2]. Art. 13 consacră prin normă constituțională limba română ca limbă oficială în statul român.

Utilizarea limbii materne de către cetățenii români aparținând unei minorități 51
naționale, în condițiile art. 120 alin. (2) și ale legii organice la care face trimitere textul constituțional, este o opțiune a fiecărei persoane care are vocația de a fi destinatarul dispoziției constituționale pe care o comentăm.

Art. 121. Autorități comunale și orășenești

(1) Autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii.

(2) Consiliile locale și primarii funcționează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și din orașe.

(3) Autoritățile prevăzute la alineatul (1) se pot constitui și în subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, p. 295-327; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 500-504; *C. Manda*, Drept administrativ. Tratat elementar, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 267-280; *M.-E. Mihăilescu*, Drept administrativ. Partea generală, Ed. Hamangiu, București, 2016, p. 368-394; *M. Preda*, Drept administrativ, Partea specială, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 178237; *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 131-152; *C.-C. Săraru*, Drept

[1] A se vedea și *C. Ionescu*, Privire generală asupra statutului constituțional și legal al minorităților naționale în România în perioada modernă și contemporană, în *D.C. Dănișor* (coord.), Dreptul la identitate, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 60-90.

[2] Legea nr. 215/2001 circumstanțiază termenul de „pondere semnificativă" din cuprinsul art. 120 alin. (2) la un procent ce depășește 20% al minorității naționale în raport cu restul populației rezidente în unitatea administrativ-teritorială respectivă.

administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 670-671 și 692-700; *A. Trăilescu*, Drept administrativ. Tratat elementar, Ed. All Beck, București, 2002, p. 28-48; *V. Vedinaș*, Comentariul art. 121 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1174-1193; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 391-4112.

Corelații legislative: Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată (M.Of. nr. 123 din 20 februarie 2007); Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003); Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici (M.Of. nr. 365 din 29 mai 2007); Legea nr. 115/2015 privind alegerea autorităților administrației publice locale (M.Of. nr. 349 din 20 mai 2015); Legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali (M.Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004), Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice (M.Of. nr. 621 din 2 septembrie 2010).

Comentariu

Sumar

§1. Autoritățile prin care se realizează autonomia locală 1294
§2. Rolul consiliilor locale și al primarilor 1295
§3. Consiliile locale și primarii se pot constitui și la nivelul subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor 1295

§1. Autoritățile prin care se realizează autonomia locală

1 Este o trăsătură definitorie a organizării administrative a unui stat ca puterea să fie difuzată pe două eșaloane: la nivel central și la nivel local. Ar fi practic imposibil puterii centrale să asigure, fără sprijin local, rezolvarea treburilor publice ale fiecărei comunități teritorial[1]. În conformitate cu dispozițiile art. 3 alin. (3) din Constituție, teritoriul statului român este organizat, din punct de vedere administrativ, în comune, orașe și județe, iar în condițiile legii, unele orașe pot fi declarate, în funcție de anumiți factori, municipii. Așa cum am arătat în cuprinsul comentariului art. 3 din Constituție, caracterul unitar al statului român este pe deplin compatibil cu delimitarea teritoriului statal în unități administrativ-teritoriale potrivit unor criterii ce țin de tradiția administrativă românească, dar și de considerente economice, geografice, și de altă natură[2]. Cum unitățile administrativ-teritoriale trebuie să fie organizate pe principiile de bază enunțate în art. 120 din Legea fundamentală, precum și în legi speciale, art. 121 prevede în primul său alineat că autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe, sunt consiliile locale și primarii, ambele autorități publice fiind desemnate potrivit principiului eligibilității de către comunitățile de cetățeni rezidente la nivel local.

[1] În doctrina de specialitate s-a subliniat că sarcinile complexe ale statului, ca și nevoile multiple ale persoanelor fizice nu pot fi realizate, respectiv, satisfăcute numai de autoritățile publice centrale. Pe de altă parte, dacă aceste organe centrale ar avea în competența lor și rezolvarea tuturor problemelor legate de viața locală, ele ar trebui să ducă o muncă foarte apăsătoare pentru posibilitățile lor și s-ar afla în situația de a nu-și mai putea consacra activitatea pentru îndeplinirea sarcinilor fundamentale privitoare la problemele generale de stat. A se vedea *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 201.

[2] A se vedea *supra* p. 67.

Potrivit voinței legislative a Parlamentului exprimată prin Legea administrației publice locale nr. 215/2001, consiliul local are caracter deliberativ, iar primarul este autoritate executivă[1]). 2

§2. Rolul consiliilor locale și al primarilor

Textul alin. (2) al art. 121 folosește o formulare larg cuprinzătoare, potrivit căreia, consiliile locale și primarii ca autorități administrative autonome rezolvă treburile publice din comune și orașe. Prin extensie de la reglementarea legală, același rol îl au consiliile locale alese în municipii, precum și primarii aleși la nivel municipal. Atât consiliile locale cât și primarii sunt organe reprezentative ale colectivităților locale, de vreme ce ambele autorități publice rezultă din alegeri locale. Așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, Legea nr. 215/2001 nu a mai conferit caracterul de autoritate autonomă consiliilor locale, limitându-se să afirme că prin aceste structuri administrative se realizează autonomia locală[2]). 3

Principiile de bază care ies în evidență cu prilejul exercitării acestui rol al consiliilor locale și al primarilor sunt principiul descentralizării și principiul autonomiei locale, analizate pe larg în cadrul comentariului art. 120 din Constituție, motiv pentru care nu insistăm aici asupra acestora și recomandăm cititorului interesat de această problematică, să parcurgă comentariul respectiv. 4

Consiliul local și primarii apar în exercitarea acestui rol ca autorități administrative autonome. Art. 3 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 prevede că prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii. La aceasta, se adaugă posibilitatea de organizare a unor referendumuri pe plan local din consultarea referendară a colectivităților locale putând să rezulte și alte soluții sau forme de rezolvare a treburilor publice din comune și orașe. 5

§3. Consiliile locale și primarii se pot constitui și la nivelul subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor

Municipiile, având o întindere mult mai extinsă decât cea a orașelor și o populație numeroasă, nu pot fi la fel de bine organizate din punct de vedere administrativ de un singur consiliu și de un singur primar a căror competență administrativă să acopere întreaga suprafață a unui municipiu. În plus, municipiile având posibilități și resurse mult mai mari pentru a asigura activități economice, industriale, comerciale și financiare mult dezvoltate, pot fi împărțite în subdiviziuni administrativ teritoriale în care pot fi alese consilii locale. În mod corespunzător, sunt aleși și primarii. 6

---

[1]) Legea nr. 215/2001 prevede în art. 23 alin. (1) următoarele: „Autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și municipii sunt consiliile locale, comunale, orășenești și municipale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive. Consiliile locale și primarii se aleg în condițiile prevăzute de legea pentru alegerea autorităților administrației publice locale".

[2]) *E. Popa*, Mari instituții ale dreptului administrativ, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 76.

Art. 122. Consiliul județean

(1) Consiliul județean este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.

(2) Consiliul județean este ales și funcționează în condițiile legii.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 355-361; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 530-536; *C. Manda*, Drept administrativ. Tratat elementar, Ed. Universul Juridic, 2008, București, p. 271-276; *M.-E. Mihăilescu*, Drept administrativ. Partea generală, Ed. Hamangiu, București, 2016, p. 341-353; *R.N. Petrescu*, drept administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 206-224; *M. Preda*, Drept administrativ. Partea specială, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 249-260; *E. Popa*, Mari instituții ale dreptului administrativ, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 78-80 și 92-100; *C.-S. Săraru*, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 718-733; *A. Trăilescu*, Drept administrativ. Tratat elementar, Ed. C.H. Beck, București, 2002, p. 50-58; *V. Vedinaș*, Comentariul art. 122 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1195-1202; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 382-387.

Studii de specialitate: *R.N. Petrescu*, reflecții asupra unor dispoziții înscrise în Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, în Dreptul nr. 4/2007.

Corelații legislative: Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată (M.Of. nr. 123 din 20 februarie 2007); Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003); Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată (M.Of. nr. 365 din 29 mai 2007); Legea nr. 115/2015 privind alegerea autorităților administrației publice locale (M.Of. nr. 349 din 20 mai 2015); Legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali (M.Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004); Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (M.Of. nr. 621 din 2 septembrie 2010).

Comentariu

Sumar

§1. Natura juridică a consiliului județean 1296
§2. Rolul și atribuțiile consiliului județean ca autoritate a administrației publice 1297
§3. Alegerea consiliului județean 1298

§1. Natura juridică a consiliului județean

1 Există o unitate de concepție între art. 121 și art. 122 din Constituție. Dispozițiile constituționale dintre cele două texte precizează că autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe sunt consiliile locale și primarii, iar consiliul județean este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, care, ca și autoritățile menționate, este un organism eligibil[1]. Art. 24 din Legea administrației publice locale prevede expres că în fiecare

[1] *C. Manda*, Drept administrativ. Tratat elementar, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 271.

județ se constituie un consiliu județean ca autoritate a administrației publice locale pentru coordonarea consiliilor comunale, orășenești și municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. Același text legal dispune că această autoritate publică locală are caracter electiv. În doctrina de specialitate s-a precizat că din interpretarea art. 24 din Legea nr. 215/2001 rezultă câteva caracteristici ale consiliilor județene, și anume: consiliul județean este autoritate a administrației publice locale și, totodată, autoritate a autonomiei locale; consiliul județean are rolul de a coordona activitatea consiliilor comunale și orășenești; în exercitarea rolului său, consiliul județean realizează serviciile publice de interes județean[1]. Consiliul județean este o autoritate deliberativă, în timp ce președintele acestuia deține rolul unei autorități executive.

Ca și celelalte organe deliberative alese la nivel local, consiliul județean funcționează 2
pe baza principiului autonomiei locale, înțeleasă ca fiind dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii[2]. Art. 3 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 prevede că acest drept se exercită nu numai de către consiliile locale comunale și orășenești, ci și de consiliile județene, precum și de către primari.

În doctrina de specialitate s-a exprimat o rezervă față de formularea folosită în Legea 3
nr. 215/2001, care califică consiliul județean ca fiind o autoritate a administrației publice locale, calificare care, deși conformă cu realitatea, creează o stare de confuzie în raport cu dispozițiile constituționale care se referă distinct la autorități comunale și orășenești, ca autorități ale administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe (art. 121) și, respectiv, la consiliul județean (art. 122)[3]. Legea administrației publice locale îi atribuie consiliului județean calitatea de autoritate deliberativă[4].

§2. Rolul și atribuțiile consiliului județean ca autoritate a administrației publice

Adunarea Constituantă a atribuit consiliului județean un rol constituțional care constă 4
în coordonarea activității consiliilor locale alese la nivel comunal, orășenesc și municipal. Totodată, textul Constituției circumscrie rolul coordonator al consiliilor județene la realizarea serviciilor publice de interes județean. Așadar, deși este o autoritate publică care aplică și se bucură de principiul autonomiei locale, consiliul județean are o sferă de competență restrânsă din punct de vedere material la coordonarea activității consiliilor locale de nivel inferior, circumscrisă și aceasta la realizarea serviciilor publice de interes județean, iar din punct de vedere teritorial, fiecare consiliu județean are propria sa sferă de acțiune în teritoriu. Atribuțiile sale sunt prescrise expres în Legea administrației publice locale[5].

---

[1] *V. Vedinaș*, Comentariul art. 122 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1196.

[2] A se vedea art. 3 alin. (1) din Legea administrației locale nr. 215/2001, republicată.

[3] *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 355.

[4] Art. 1 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[5] Potrivit art. 91 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, Consiliul județean îndeplinește următoarele categorii principale de atribuții: a) atribuții privind organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean; b) atribuții privind dezvoltarea

5 În doctrină s-a precizat că din cercetarea atribuțiilor consiliului județean rezultă că ele privesc toate domeniile de activitate din cadrul unui județ, așa încât, din punctul de vedere al competenței materiale, aceasta are un caracter general, iar în ce privește competența teritorială, atribuțiile consiliului județean se exercită numai la nivelul județului în care acesta a fost ales[1]. Referitor la atribuțiile consiliului județean, Curtea Constituțională a decis că Legiuitorul ordinar are o marjă largă de libertate legislativă, putând să atribuie acestor autorități publice deliberative de la nivel județean competențe specifice ca autorități ale administrației publice[2].

§3. Alegerea consiliului județean

6 Potrivit art. 93 alin. (1) din Legea administrației publice locale, consiliul județean se alege pentru un mandat de 4 ani, care poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă. Consiliul județean, ca și celelalte consilii locale se alege prin vot universal, direct, secret și liber exprimat[3]. Alegerea se face prin scrutin de listă. Au vocația de a fi aleși consilieri județeni și cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene dacă au domiciliul sau reședința în România. Art. 88 din Legea nr. 215/2001 prevede că numărul membrilor fiecărui consiliu județean se stabilește prin ordin al prefectului, în funcție de numărul locuitorilor județului, conform populației după domiciliu raportate de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului în curs. Președinții consiliilor județene sunt aleși prin vot uninominal.

Art. 123. Prefectul

(1) Guvernul numește un prefect în fiecare județ și în municipiul București.

(2) Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.

(3) Atribuțiile prefectului se stabilesc prin lege organică.

(4) Între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

(5) Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, p. 298-309; *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită, Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 260-264; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 536-540; *C. Manda*, Drept administrative, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 280; *E. Popa*, Mari instituții ale dreptului administrativ, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 167-217; *M. Preda*, Drept administrativ. Partea specială, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 261-284; *C.-S. Săraru*, Drept administrativ, Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck,

---

economică-socială a județului; c) atribuții privind gestionarea patrimoniului județului; d) atribuții privind gestionarea serviciilor publice din subordine; e) atribuții privind cooperarea interinstituțională; f) alte atribuții prevăzute de lege.

[1] *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 216.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 822 din 7 iulie 2008 (M.Of. nr. 333 din 17 mai 2008).

[3] Art. 1 alin. (2) din Legea nr. 115/2015 (M.Of. nr. 349 din 20 mai 2015).

București, 2016, p. 761-779; *A. Trăilescu*, Drept administrativ. Tratat elementar, Ed. All Beck. București, 2002, p. 58-67; *V. Vedinaș*, Comentariul art. 123 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentarii pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1203-1215; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 416-426.

Studii de specialitate: *E. Bălan*, Instituția prefectului în sistemul administrației publice din România, în Dreptul nr. 8/1997; *C. Furtună*, Privire de ansamblu asupra Legii privind instituția prefectului, în Revista de Drept Public nr. 3/2004; *R.N. Petrescu*, Considerații asupra noii legi-cadru privind descentralizarea, în Revista de Drept Public nr. 1/2005; *C.-L. Popescu*, Avizul prefectului pentru numirea sau eliberarea din funcție a conducătorilor serviciilor publice descentralizate în județe ale administrației ministeriale, în Dreptul nr. 5/1998; *M. Preda*, Deconcentrarea serviciilor publice, un concept constituțional nou pentru administrația publică, în Consiliul Legislativ, Buletin de informare legislativă nr. 1/2004; *M. Preda*, Discuții în legătură cu natura juridică a instituțiilor prefectului și prefecturii, în Dreptul nr. 12/1992; *N.R. Stoian*, Cariera prefectului – realitate sau deziderat?, în Revista de Drept Public nr. 1/2014; *C. Titirișcă*, Suspendarea actului administrativ potrivit art. 14 din Legea nr. 554/2004. Considerații teoretice și repere jurisprudențiale, în Dreptul nr. 9/2016; *V.D. Ungureanu*, Considerații privind noile reglementări ale funcției de prefect în contextul Legii nr. 161/2003, în Revista de Drept Public nr. 2/2003; *V. Vedinaș*, Unele considerații teoretice și implicații practice privind noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, în Dreptul nr. 5/2005.

Corelații legislative: Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată (M.Of. nr. 225 din 24 martie 2008); Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată (M.Of. nr. 123 din 20 februarie 2007); Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003); Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici (M.Of. nr. 365 din 29 mai 2007); Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ (M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004).

Comentariu

Sumar

§1. Principiul deconcentrării. Prefectul – autoritate deconcentrată a Guvernului 1299
§2. Rolul constituțional al prefectului 1301
§3. Raporturile prefectului cu autoritățile administrației publice locale 1302
§4. Dreptul prefectului de a ataca în contencios administrativ actele ilegale ale consiliului județean, ale consiliului local și ale primarului 1303

§1. Principiul deconcentrării. Prefectul – autoritate deconcentrată a Guvernului

Reglementarea prin normă constituțională a instituției prefectului nu a fost numai o 1
cerință de tehnică legislativă asumată de Adunarea Constituantă în 1991, ci și de concepție politică privind dispunerea formelor de organizare și exercitare a puterii de stat la nivel teritorial. Opțiunea pentru descentralizare și autonomie locală recunoscută autorităților administrației publice locale, a obligat Adunarea Constituantă să „așeze" la nivelul celei mai extinse unități administrativ-teritoriale, un agent al său, cu rolul de a asigura aplicarea strictă și corectă a legii în teritoriu și de a coordona serviciile publice deconcentrate create la nivel local, în funcție de interesele avute în vedere de Guvern[1]. Ar fi fost lipsit de

[1] Corect s-a subliniat în doctrină că autonomia locală, mai ales într-un stat unitar, nu poate fi concepută decât în anumite limite. Aceste limite sunt inerente, unele având o determinare economică obiectivă, altele fiind determinate de considerente politice. Este de neconceput într-un stat de drept

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

eficiență ca serviciile publice deconcentrate să rămână numai sub controlul ierarhic al autorităților centrale, fără ca acestea să aibă, însă, și instrumente suficiente de asigurare a înfăptuirii programului politic al Guvernului la nivelul unităților administrativ-teritoriale în care se înființaseră serviciile publice respective. Era necesar ca la nivelul județelor și al municipiului București, să fie numiți prefecți ca agenți ai Guvernului, misiunea acestora constând, pe lângă coordonarea serviciilor publice deconcentrate, și în garantarea respectării legii în raza lor de competență teritorială și a ordinii publice la nivel local[1]. Tocmai această cerință sau misiune a prefectului, de a asigura respectarea legii și a ordinii de drept în județul în care a fost numit este un argument că acesta nu face parte din categoria autorităților administrației publice locale.

2 Deși prefectul este agent al Guvernului, el nu este încorporat politic în formațiunea parlamentară care sprijină echipa guvernamentală[2]. Prefectul este înalt funcționar public. Prin urmare, funcția sa nu are un caracter politic[3]. Această calitate a prefectului, care este specifică funcționarilor de carieră nu afectează cu nimic statutul său constituțional de reprezentant al Guvernului în teritoriu. Doctrina este unanimă în a-și însuși dispozițiile art. 5 din Legea nr. 340/2004, republicată, care prevede că activitatea prefectului se întemeiază pe principiile legalității, imparțialității, obiectivității, transparenței și liberului acces la informațiile de interes public, eficienței, responsabilității, profesionalizării și orientării spre cetățean[4].

---

să fie nesocotită lege, autoritatea executivă sau a justiției pe motiv de autonomie locală. Autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale însuși, fiind unul dintre acestea. de aici legătura organica care trebuie să existe între autonomia locală și lege, dintre interesele locale (comunale, orășenești, județene și interesele naționale exprimate prin lege (a se vedea *A. Iorgovan*, Comentariul art. 123 din Constituție, în *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 260-261).

[1] Art. 1 din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată, are următorul conținut:

(1) Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local.

(2) Guvernul numește câte un prefect în fiecare județ și în municipiul București, la propunerea ministrului internelor și reformei administrative.

(3) Prefectul este garantul respectării legii și a ordinii publice la nivel local.

(4) Miniștrii și conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului pot delega prefectului unele dintre atribuțiile lor de conducere și control cu privire la activitatea serviciilor publice deconcentrate din subordine.

(5) Atribuțiile care pot fi delegate potrivit alin. (4) se stabilesc prin hotărâre a Guvernului.

[2] Inițial, prefectul a avut rolul de reprezentant politic al Guvernului în unitatea administrativ teritorială în care era numit, pe considerente și cu susținere politică. A se vedea *I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 219.

[3] Potrivit art. 17 din Legea nr. 340/2004, republicată, prefectul și subprefectul nu pot fi membri ai unui partid politic sau ai unei organizații căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice, potrivit legii, sub sancțiunea destituirii lor din funcția publică.

[4] A se vedea *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 364.

Prefectul este el însuși o autoritate prin care se înfăptuiește deconcentrarea la nivelul județului. Întrucât problematica generală a deconcentrării este explicată în comentariul art. 120, recomandăm cititorului interesat să lectureze comentariul respectiv. 3

În doctrina de specialitate s-a precizat că autonomia locală, mai ales în statele unitare, nu poate fi concepută decât în anumite limite, în cadrul principiilor statului de drept, conservând o legătură organică între interesele locale (comunale, orășenești, județene) și interesele naționale exprimate prin lege. De aceea, s-a menționat, de regulă, că în aceste state, la nivelul unităților administrativ-teritoriale de nivelul cel mai înalt, a fost instituit un reprezentant al statului, al puterii executive, cu rolul de a veghea asupra aplicării legii de către autoritățile administrației publice locale, organizate pe baza autonomiei administrative[1]. În mod corect, în doctrină se menționează că prefectul este o autoritate statală în județ, statutul său fiind prevăzut de art. 123 din Constituție, din care rezultă următoarele dimensiuni: 4

a) este reprezentantul Guvernului pe plan local; 5

b) este șeful serviciilor deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale înființate în unitățile administrativ-teritoriale; 6

c) este organ de tutelă administrativă și în această calitate are dreptul de a ataca în fața instanței de contencios administrativ actele emise de consiliul local, județean și primar, dacă consideră că acestea sunt ilegale[2]. 7

§2. Rolul constituțional al prefectului

Art. 123 alin. (2) atribuie prefectului rolul de reprezentant al Guvernului în fiecare județ, precum și în municipiul București, fără a aduce niciun indiciu referitor la domeniile de reprezentare sau la sfera de atribuții ce îi revin în această calitate. Rezultă că este vorba de o reprezentare generală, dar circumscrisă rolului Guvernului reglementat în art. 102 alin. (1) din Constituție. Cum acest text constituțional evocă rolul Guvernului de asigurare, între altele, a politicii interne a țării și de exercitare a administrației publice, se înțelege că rolul constituțional al prefectului se pliază pe prerogativele Guvernului adaptate condițiilor în care prefectul își înfăptuiește activitatea proprie. În exercitarea rolului său de reprezentant al Guvernului pe plan local, prefectului îi revin atribuții privind asigurarea respectării legilor și, în general a ordinii de drept, putând să ia, în această calitate o serie de măsuri pentru întărirea legalității[3]. Autoritățile publice vizate nu sunt numai serviciile publice deconcentrate, a căror activitate este coordonată de prefect, ci toate autoritățile administrației publice aflate sub jurisdicția sa administrativă[4]. 8

---

[1] A se vedea, *C.-S. Săraru*, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 761 și *E. Bălan*, Instituția prefectului în sistemul administrației publice din România, în Dreptul nr. 8/1997.

[2] *V. Vedinaș*, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 419.

[3] Ca autoritate de supraveghere a respectării legii de către autoritățile administrației publice locale, prefectul are dreptul să atace în contencios administrativ orice act ce emană de la consiliul ales (local sau județean), primar sau oricare organ executiv creat, potrivit legii, la nivel județean, atunci când apreciază că acest act este ilegal *(I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., p. 222).

[4] Art. 19 alin. (1) din Legea nr. 340/2004, republicată, prevede că în calitate de reprezentant al Guvernului, prefectul îndeplinește următoarele atribuții principale:

9 În afara rolului de reprezentare pe care și-l asumă prefectul, acesta mai are și rolul de a conduce serviciile publice deconcentrate înființate de ministere și alte autorități publice la nivel județean și al municipiului București. Nu este vorba, însă, de o conducere propriu-zisă a acestor servicii, întrucât cei care le conduc efectiv sunt numiți și răspund în fața miniștrilor. Șefii serviciilor deconcentrate au o răspundere administrativă față de prefect. În privința atribuțiilor prefectului, Constituția conține în alin. (3) al art. 123 norma imperativă, potrivit căreia atribuțiile acestuia sunt rezervate domeniului legii organice. Prin aplicarea acestei norme constituționale la art. 115 din Legea fundamentală, rezultă că Guvernul are o abilitare de rang constituțional de a stabili prin ordonanță de urgență astfel de atribuții. Atragem atenția însă că orice atribuție a prefectului trebuie să-și aibă filonul legitim în rolul constituțional al acestei instituții reglementat de art. 123 din Constituție.

§3. Raporturile prefectului cu autoritățile administrației publice locale

10 Între prefect, pe de o parte, și consiliile locale și primari, consiliul județean și președintele acestuia, pe de altă parte nu există raporturi de subordonare[1]. Dimpotrivă, între prefect, pe

---

a) asigură, la nivelul județului sau, după caz, al municipiului București, aplicarea și respectarea Constituției, a legilor, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum și a ordinii publice;

b) acționează pentru realizarea în județ, respectiv în municipiul București, a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare și dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu competențele și atribuțiile ce îi revin, potrivit legii;

c) acționează pentru menținerea climatului de pace socială și a unei comunicări permanente cu toate nivelurile instituționale și sociale, acordând o atenție constantă prevenirii tensiunilor sociale;

d) colaborează cu autoritățile administrației publice locale pentru determinarea priorităților de dezvoltare teritorială;

e) verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului;

f) asigură, împreună cu autoritățile și organele abilitate, ducerea la îndeplinire, în condițiile stabilite prin lege, a măsurilor de pregătire și intervenție pentru situații de urgență;

g) dispune, în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență, măsurile care se impun pentru prevenirea și gestionarea acestora și folosește în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu această destinație;

h) utilizează, în calitate de șef al protecției civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat și baza logistică de intervenție în situații de criză, în scopul desfășurării în bune condiții a acestei activități;

i) dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor și a siguranței cetățenilor, prin organele legal abilitate;

j) asigură realizarea planului de măsuri pentru integrare europeană;

k) dispune măsuri de aplicare a politicilor naționale hotărâte de Guvern și a politicilor de integrare europeană;

l) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituții similare din țară și din străinătate, în vederea promovării intereselor comune;

m) asigură folosirea, în condițiile legii, a limbii materne în raporturile dintre cetățenii aparținând minorităților naționale și serviciile publice deconcentrate în unitățile administrativ-teritoriale în care aceștia au o pondere de peste 20%.

[1] *V. Vedinaș*, Comentariul art. 123 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1208.

de o parte, și autoritățile administrației publice locale, pe de altă parte, se creează raporturi de colaborare și de conlucrare[1]. Raporturile instituționale între cele două categorii de autorități publice locale reflectă raporturile de interferență între principiul autonomiei locale și principiul legalității. Aceleași raporturi reflectă echilibrul între interesele, nevoile și resursele locale, pe de o parte, și interesele existente la nivel central. Această legătură a fost surprinsă la nivel doctrinar, recunoscându-se că o asemenea filozofie a raporturilor dintre autonomia locală și starea de legalitate impune și o corelare între interesele de nivel local și cele de nivel central, care se realizează printr-un reprezentant pe care centrul (Guvernul - *n.n. C.I.*) îl are la nivelul unității administrativ-teritoriale dintr-un județ[2].

Prin intermediul instituției prefectului, la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale se realizează controlul de tutelă exercitat de puterea centrală asupra autorităților administrației publice alese de colectivitățile locale. 11

§4. Dreptul prefectului de a ataca în contencios administrativ actele ilegale ale consiliului județean, ale consiliului local și ale primarului

Cea mai eficientă modalitate de exercitare a controlului de tutelă este dreptul prefectului de a ataca în contencios administrativ actele ilegale care provin de la autoritățile administrației publice locale. Art. 123 alin. (5) din Constituție prevede, în acest sens, că „prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept". 12

Capitolul VI
Autoritatea judecătorească

Secțiunea 1. Instanțele judecătorești

Art. 124. Înfăptuirea justiției

(1) Justiția se înfăptuiește în numele legii.

(2) Justiția este unică, imparțială și egală pentru toți.

(3) Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii.

Lucrări de referință: *T.C. Briciu, C.C. Dinu, P. Pop*, Instituții judiciare, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 6-12, 28-49; *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 1-32; *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic și practic de procedură civilă, vol. I, Ed. Național, București, 1996, p. 10-27; *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 124 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1217-1225; *V.-M. Ciobanu, M. Nicolae* (coord.), Noul Cod de procedură civilă comentat și adnotat, Vol. I. Art. 1-526, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 9-12; *I. Deleanu*, Tratat de procedură civilă, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 17-35; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 747-764; *Gh. Durac*, Drept procesual civil. Principii și instituții

[1] *R. N. Petrescu*, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 238.

[2] *V. Vedinaș*, Dreptul administrativ..., op. cit., p. 418.

fundamentale. Procedura contencioasă, Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 29-30, 41; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 350-355; *M. Fodor*, Drept procesual civil, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 61-63; *F. Măgureanu*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 5-15, p. 35-39; *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 1-12; *Gr.Gr. Theodoru*, Tratat de Drept procesual penal, Ed. Humanitas, București, 2013, p. 62-83; *M. Tăbârcă*, Drept procesual civil. Vol. I. Teoria generală, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 36-69.

Studii de specialitate: *C. Alexe*, Rolul activ al judecătorului și riscul abuzului de drept în procesul civil român actual, în Pandectele Române nr. 3/2005; *C. Bădoiu*, Constituția și magistratura militară, în Dreptul nr. 5/1995; *Ș. Beligrădeanu*, Natura raportului juridic de muncă al magistraților, în Dreptul nr. 7/2003; *A. Ciucă*, Repere ale independenței judecătorului din perspectiva independenței sistemului judiciar, în Dreptul nr. 9/2015; *A. Ciucă*, Repere ale independenței judecătorului din perspectiva independenței sistemului judiciar, în Dreptul nr. 9/2015; *D. Ciuncan*, Statutul judecătorilor și procurorilor, în Pandectele Române nr. 12/2016; *V.M. Ciobanu*, Câteva reflecții cu privire la reforma justiției civile în România, în Dreptul nr. 2/2006; *R. Chiriță*, Independența și imparțialitatea magistratului sau tipurile de neutralitate a puterii judiciare (I), în Noua Revistă de Drepturile Omului nr. 2/2007; *R. Chiriță*, Independența și imparțialitatea magistratului sau tipurile de neutralitate a puterii judiciare (II), în Noua Revistă de Drepturile Omului nr. 3/2007; *C. Danileț*, Reforma justiției - arc peste timp, în Dreptul nr. 12/2014; *O. Predescu*, Justiția – pilon al statului de drept, în Dreptul nr. 6/2015; *I. Deleanu*, Redimensionarea funcției jurisdicționale, în Dreptul nr. 8/2006; *I. Deleanu*, Redimensionarea funcției jurisdicționale, Dreptul, nr. 8/2006; *M. Gorunescu*, Principiul separației puterilor în stat și independența justiției, în Dreptul nr. 9/2015; *M. Enache*, Statutul constituțional și legal al autorității judecătorești, în Revista de Drept Public nr. 2/2011; *N. Popa*, „Sistemul dreptului" – un concept perimat?, în Revista de Drept Public nr. 1/2015; *C.A. Dumitrescu, C. Ionescu*, Câteva considerații teoretice privind statutul constituțional și legal al judecătorilor în sistemul judiciar românesc, în Revista de Drept Public nr. 4/2015; *C. Ionescu*, O perspectivă constituțională asupra justiției ca serviciu public. (Comentarii pe marginea art. 124 din Constituție, în Dreptul nr. 5/2017. *R. Iosif*, Considerații asupra răspunderii civile a magistraților pentru erori judiciare, în Dreptul nr. 6/2011; *A.S. Macavei*, Modelul noii societăți românești. Capacitatea justiției de a asigura echilibrul cu celelalte puteri ale statului, în Dreptul nr. 9/2015; *P. Ninosu*, Autoritatea judecătorească în statul de drept. Probleme ale raporturilor sale cu autoritatea legiuitoare și celelalte autorități publice, în Dreptul nr. 1/1994; *I. Theodoroiu*, Situarea Curții Constituționale în raport cu autoritatea judecătorească, în Dreptul nr. 6/1996; *C. Turianu*, Principii fundamentale ale independenței magistraților și corelarea lor cu garantarea și aplicarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, în Dreptul nr. 4/2006.

Corelații legislative: Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată (M.Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005); Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată (M.Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005); Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor (M.Of. nr. 815 din 8 septembrie 2005).

Comentariu

Sumar

§1. Conceptul de înfăptuire a justiției 1305
§2. Caracterele constituționale ale justiției 1310
A. Justiția este unică 1310
B. Justiția este imparțială 1311
C. Justiția este egală pentru toți 1313
§3. Semnificația constituțională a independenței judecătorilor și efectele sale juridice 1314
A. Conceptul de independență a judecătorilor 1314
B. Procurorii nu sunt independenți în sensul art. 124 alin. (3) din Constituție 1318

C. Limitarea independenței judecătorilor de către voința legislativă a Parlamentului 1318
D. Construcția legală a independenței judecătorilor 1319
E. Efectele juridice ale independenței judecătorilor 1319

§1. Conceptul de înfăptuire a justiției

Conceptul de justiție este susceptibil de mai multe sensuri, în funcție de domeniul în 1
care este utilizat și de perspectiva teoretică din care este analizat. În sensul cel mai larg, noțiunea de justiție definește o entitate ce semnifică, deopotrivă, instanțele judecătorești și opera de judecată, înfăptuită în conformitate cu legea, cu idealurile de morală și de echitate, de bună-credință, corectitudine, justețe și echilibru în relațiile sociale[1]. O astfel de definiție face trimitere la sistemul ierarhic articulat al instanțelor judecătorești, la activitatea desfășurată de completele de judecată în cadrul unui proces civil, penal sau de altă natură, precum și la cerința ca opera de judecată, ca atare, să se desfășoare în strictă conformitate cu prevederile legislației aplicabile în această materie. Dintr-o altă perspectivă, justiția ar fi funcția de a judeca, de a decide asupra conflictelor ivite între diferitele subiectele de drept prin aplicarea legii[2].

Termenul de justiție are, deopotrivă, valențe etimologice în filozofie și psihologie, în 2
etică, sau în morală, dovadă că în raporturile socio-umane, conflictele inerente între oameni sunt soluționate de cele mai multe ori de un factor exterior părților aflate în conflict, având rolul de a restabili ceea ce este drept și echitabil și de a repune o persoană în drepturile sale încălcate abuziv de un semen al său[3]. Iată de ce justiția presupune de la sine, nu numai existența unui conflict între două entități cu interese divergente, ci și a unui instrument de reechilibrare a raporturilor sociale și de repunere în drepturi a unei persoane fizice sau juridice, în cazul în care aceasta a fost victima unei intervenții abuzive, finalizate prin încălcarea drepturilor sale recunoscute de lege sau a intereselor sale legitime, de către o altă persoană. În acest fel, conceptul de justiție are, deopotrivă, semnificația unui act prin care se face dreptate cuiva, ale cărui drepturi și interese legitime au fost încălcate sau nerespectate, dar și pe cea a dreptății înfăptuite, ca atare și de care este interesată societatea în întregul ei și statul în particular. Văzând aceste caracteristici, justiția apare și ca un serviciu public, înfăptuit de persoane specializate și învestite expres cu această autoritate.

În felul acesta, justiția are un rol dublu: pe de-o parte, de a repara paguba produsă unei 3
persoane prin încălcarea ilegitimă a drepturilor și intereselor sale, iar pe de altă parte, de a reface echilibrul social deteriorat prin încălcarea unor standarde de comportament juridic impuse de stat. Justiția recalibrează raporturile între just și injust, fără a avea ea însăși dreptul să stabilească într-o manieră general obligatorie ceea ce este just, ci prin

---

[1] S. *Ionescu*, Principiile procedurii judiciare în reglementarea actuală și în noile Coduri de procedură, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 44.

[2] *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic și practic de procedură civilă, vol. I, Ed. Național, București, 1996, p. 11 și *T.C. Briciu, C.C. Dinu, P. Pop*, Instituții judiciare, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 28.

[3] În legătură cu fundamentele filozofice ale justiției, în sens de dreptate, a se vedea, pe larg, *I. Craiovan*, Filosofia dreptului sau dreptul ca filosofie, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 446-466.

aplicarea justului stabilit de legiuitor la un caz particular[1]. Din această perspectivă, a face justiție este sinonim cu a face dreptate. Mircea Djuvara susținea că din punct de vedere psihologic, fiecare societate are mai mult sau mai puțin un ideal propriu de justiție. Potrivit acestui ideal, membrii societății concep în fiecare moment al existenței lor într-un anumit fel justiția[2].

4 Ideea de justiție a evoluat pe măsura apariției și dezvoltării dreptului ca acțiune rațională și organizată a omului. Normativizarea raporturilor sociale între membrii unei comunități s-a făcut și se face în continuare potrivit unei idei sau a unui ideal de justiție pe care numai Guvernantul îl poate formula și impune tuturor celor guvernați în interesul lor[3]. Într-o altă definiție, justiția reprezintă activitatea desfășurată de către instanțele judecătorești pentru soluționarea proceselor și cererilor deduse judecății, în scopul apărării și realizării drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor fizice și juridice[4]. Din aceiași perspectivă, termenul de justiție are și semnificația unui sistem ierarhizat pe principii de competență materială și teritorială format din instanțele judecătorești.

5 În societățile moderne, actul de justiție este un monopol al statului, exercitat ca un serviciu public, persoana ale cărei drepturi au fost încălcate sau nesocotite având doar dreptul de a se adresa autorităților competente să înfăptuiască justiția. Avem aici în vedere, îndeosebi, procedura contencioasă în domeniul dreptului privat, întrucât, în dreptul penal sunt reguli care conferă unor autorități determinate, dreptul de a se sesiza și din oficiu.

6 Ar fi un demers sortit eșecului dacă cineva și-ar propune să definească termenul de justiție, cu pretenția de a ajunge la o definiție unanim acceptată. Așa cum și astăzi se caută o definiție general acceptată a dreptului, tot astfel, definirea justiției rămâne un deziderat nerealizabil încă. Aceasta deoarece dreptul, ca și justiția înfăptuită prin intermediul acestuia, reprezintă nu numai un act tehnic de natură jurisdicțională, ci și un act de cultură, care reflectă psihologia unui popor, valorile sale spirituale, felul său de a fi și de a trăi, stadiul dezvoltării civilizației sale. Dacă așa este, să nu ne mirăm că termenul de justiție este analizat și interpretat nu numai de juriști, ci și de filozofi, psihologi, sociologi, istorici etc. Dacă extindem această perspectivă teoretică asupra justiției, vom ajunge la concluzia că această noțiune prezintă nuanțe de apreciere de la un popor la altul.

7 Problematica interpretării art. 124 alin. (1) din Constituție ridică problema înfăptuirii justiției, înțeleasă ca activitate desfășurată de judecători în cadrul unui proces civil, penal sau de altă natură, în scopul soluționării unui anumit litigiu. Este locul să precizăm aici

---

[1] Codul de procedură civilă în vigoare prevede în art. 5 alin. (4) că: „este interzis judecătorului să stabilească dispoziții general obligatorii prin hotărârile pe care le pronunță în cauzele ce îi sunt supuse". O dispoziție similară era înscrisă și în art. 4 din Codul civil român de la 1864. În conformitate cu această regulă de procedură, judecătorul este obligat să primească și să soluționeze cererea de competența instanțelor judecătorești, chiar dacă legea nu prevede, este neclară sau incompletă, dar cu toate acestea el nu poate decide decât la speță și nu poate stabili dispoziții general obligatorii (a se vedea *V.M. Ciobanu, M. Nicolae*, Noul Cod de procedură civilă comentat și adnotat, vol. I, art. 1-526, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 11).

[2] *M. Djuvara*, Teoria generală a dreptului, (Enciclopedia juridică), Ed. Librăriei Socec & Co. S.A., București, 1930, p. 391.

[3] A se vedea, pe larg, procesul de apariție a dreptului și de formare a ideii de justiție, în *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 3-14.

[4] *M. Fodor*, Drept procesual civil, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 62.

că atunci când vorbim de justiție în sensul art. 124 din Constituție, ne referim exclusiv la completul de judecată format din judecători de carieră, deși în derularea unui proces civil, penal, de contencios administrativ sau de altă natură, participă și auxiliari ai justiției: procurori, experți, executori judecătorești, avocați etc. Toți aceștia au un rol bine determinat în înfăptuirea justiției, dar nu apar ca factori decizionali în soluționarea unui conflict dedus judecății. Justiția se exercită numai de către instanțele judecătorești[1]. Această concluzie decurge și din art. 1 din Legea nr. 303/2004, republicată[2], potrivit căruia magistratura este activitatea judiciară desfășurată de judecători în scopul înfăptuirii justiției și de procurori în scopul apărării intereselor generale ale societății, a ordinii de drept, precum și a drepturilor și libertăților cetățenilor. Așa fiind, există o legătură intrinsecă între articolul comentat și art. 126 din Constituție care este sediul reglementării instanțelor judecătorești.

Enunțul normativ din art. 124 alin. (1) din Constituție conferă o legitimitate de ordin constituțional actului de justiție înfăptuit de Înalta Curte de Casație și Justiție, precum și de celelalte instanțe judecătorești, înființate prin voința legislativă a Parlamentului, care nu ar fi avut o astfel de aptitudine sau vocație de creare a vreunei instanțe judecătorești, dacă nu ar fi fost abilitat explicit prin textul constituțional comentat. Înfăptuirea justiției nu se face oricum, ci numai în numele legii[3]. Atragem atenția că termenul de lege, folosit în art. 124 din Constituție, este înțeles de Legiuitorul constituant într-un sens larg, nefiind limitat la lege ca act normativ adoptat de Parlament printr-o procedură legislativă și promulgat de Președintele României. 8

Termenul de justiție are și semnificația de „putere judecătorească", în sensul de putere constituită a statului pentru exercitarea funcției jurisdicționale a acestuia. Spre deosebire de puterea judecătorească, Constituția României reglementează în Titlul III, Capitolul VI, Autoritatea judecătorească, Adunarea Constituantă înțelegând prin acest termen nu numai instanțele judecătorești, ci și parchetele organizate pe lângă acestea, precum și Consiliul Superior al Magistraturii, în calitatea sa de garant al independenței justiției. 9

Se poate afirma cu deplină îndreptățire că justiția este și un serviciu public, pe care statul îl asigură în beneficiul celor administrați și chiar în folosul său propriu, întrucât în absența justiției statale oamenii s-ar afla în permanente conflicte, imposibil de soluționat de către cei implicați[4]. Prof. Marin Văraru menționa că serviciul justiției, care are exclusiv misiunea de a pronunța dreptul părților reclamante, îndeplinește și atribuții de ordin administrativ, tehnic și material[5]. În literatura de specialitate recentă s-a subliniat că justiția este o funcție fundamentală a statului, iar administrarea ei reprezintă unul dintre atributele esențiale ale puterii suverane. Această funcție implică existența unor structuri statale (servicii publice) apte să realizeze activitatea jurisdicțională[6]. Art. 1 alin. (2) C.proc.civ. 10

[1] A se vedea *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 124 din Constituție, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1218.

[2] M.Of. nr. 826 din 13 septembrie.

[3] A se vedea, pentru dezvoltări, *I. Deleanu*, Redimensionarea funcției jurisdicționale, în Dreptul nr. 8/2006.

[4] În același sens, *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 124 din Constituție, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 1217.

[5] A se vedea *M. Văraru*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei Socec & Co. București, 1928, p. 95.

[6] *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 3.

prevede că în înfăptuirea justiției, instanțele judecătorești îndeplinesc un serviciu de interes public, asigurând respectarea ordinii de drept, a libertăților fundamentale, a drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și persoanelor juridice, aplicarea legii și garantarea supremației acesteia. Și parchetele îndeplinesc un serviciu public, dar nu în sensul art. 1 alin. (2) C.proc.civ. Acest text, referindu-se la „înfăptuirea justiției" se raportează exclusiv la instanțele judecătorești stabilite în art. 126 din Constituție.

11 Înfăptuirea justiției se realizează prin intermediul unui ansamblu complex de norme juridice care reglementează organizarea judiciară, stabilesc competența instanțelor de judecată, atribuțiile altor organisme, fixează cadrul de realizare a activității de judecată și de executare silită, precum și raporturile care se nasc între participanții la aceste activități, desfășurate în scopul soluționării proceselor și cererilor privind drepturile și interesele legitime care se pot realiza numai pe calea justiției[1]. Este o cerință constituțională ca activitatea de înfăptuire a justiției să se facă exclusiv potrivit legii și în numele legii. Judecătorul nu are dreptul să refuze judecarea unei pricini, pe motiv că nu ar exista o lege pe care să o aplice în cazul dedus judecății. Acesta este un principiu juridic clasic și de aplicabilitate generală[2].

12 Înfăptuirea justiției se face potrivit legii, deoarece numai astfel se asigură securitatea raporturilor juridice, unitatea aplicării generale a dreptului, inclusiv a normelor juridice de procedură și se exclude subiectivismul în actul de soluționare a conflictelor juridice. Dacă justiția se înfăptuiește în numele legii, aceasta înseamnă că există o legătură de substanță între art. 124 alin. (1) din Constituție și principiile constituționale înscrise în art. 16 alin. (1) și (2) din Legea fundamentală, potrivit cărora cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, adică în fața instanțelor judecătorești și că nimeni nu este mai presus de lege. În această ecuație intră și dispozițiile art. 4 alin. (2) din Constituție, text care exclude orice discriminare între cetățenii români pe criteriile enunțate în articolul respectiv. Ar fi inadmisibil ca înfăptuirea justiției să fie lăsată la latitudinea mediului privat, ca statul să fie exclus din această activitate. De altfel, în literatura de specialitate s-a subliniat că, deoarece justiția constituie monopol de stat, nicio altă autoritate decât organele specializate abilitate de stat nu o poate realiza prin intermediul unor hotărâri care să se bucure de autoritate de lucru judecat și de forță executorie, iar pentru a fi învestite cu toată autoritatea necesară îndeplinirii misiunii, aceste organe specializate trebuie înființate prin lege[3]. Acest lucru nu exclude posibilitatea ca părțile aflate într-un conflict, să apeleze și la arbitraj, înfăptuit o persoană particulară calificată, denumită arbitru. Arbitrajul nu este o justiție alternativă, ci o formă de jurisdicție particulară, pe bază convențională, în care rolul de judecător îl are un arbitru acceptat de părți[4].

---

[1] *M. Fodor*, op. cit., p. 11.

[2] Profesorul Matei Cantacuzino scria că, întrucât privește soluționarea conflictului care-i este supus, Justiția este nu numai în drept, dar este datoare să interpreteze regula legală și să o deducă din noțiunile, instituțiunile și principiile generale ale dreptului pozitiv, atunci când regula trebuitoare pentru dezlegarea conflictului concret, nu este formulată într-un text precis. A se vedea, *M.B. Cantacuzino*, Elementele dreptului civil, Ed. Cartea Românească, București, 1921, p. 22.

[3] *V.M. Ciobanu, T.C. Briciu, C.C. Dinu*, Drept procesual civil. Drept execuțional civil. Arbitraj. Drept notarial, Ed. Național, București, 2013, p. 80.

[4] A se vedea *V.M. Ciobanu*, în *V.M. Ciobanu, M. Nicolae*, op. cit., p. 4.

Autorii de drept constituțional au precizat că dispozițiile art. 124 alin. (1) și (2) din Constituție cu privire la înfăptuirea justiției evocă, pe de o parte, unele dintre exigențele statului de drept, întrucât prevăd că „justiția se înfăptuiește în numele legii", iar pe de altă parte, unele dintre atributele inerente justiției într-o societate democratică. Ne referim aici la faptul că „justiția este unică, imparțială și egală pentru toți"[1]. Sintagma „justiția se înfăptuiește în numele legii" are semnificația obligării, prin normă de rang constituțional a judecătorilor numiți în completul de judecată, să se raporteze strict, în dosarul pe care îl soluționează și în hotărârea pe care o vor pronunța, la dispozițiile legale aplicabile în procesul în care au judecat. 13

Cum legea este forma agreată de stat pentru exprimarea voinței legislative a comunității de cetățeni, iar instanța care pronunță sentința executorie, reprezintă o structură a organismului statal, este mai mult decât evident, că actul de justiție înfăptuit de judecător și justiția, ca atare, ca act de dreptate socială sunt componente ale mecanismului instituțional prin care statul de drept acționează pentru asigurarea triumfului legii asupra nedreptății, indiferent care ar fi părțile aflate în conflictul dedus judecății instanței. Sintagma la care ne-am referit mai pune în evidență și faptul că actul de justiție, care este un act de putere statală, nu are caracter arbitrar, ci este subordonat dreptului, or subordonarea puterii statului față de drept este o caracteristică esențială a statului de drept[2]. 14

Există o legătură strânsă între puterea legislativă și puterea judecătorească, evidentă și în ceea ce privește justiția. Astfel, dacă legea, ca act formal adoptat de Parlament, conține o suită de norme de aplicabilitate generală, repetabile și impersonale, hotărârea pronunțată de instanța de judecată pentru soluționarea pe cale jurisdicțională a unui conflict, constituie forma concretă de aplicare a unei norme general obligatorii și impersonale la un caz determinat și la anumite persoane, părți într-un proces. Hotărârea instanței de judecată este confirmarea într-un caz concret a unei reguli generale elaborate de puterea legislativă[3]. În concepția profesorului Eugeniu Speranția, „sentința judecătorului conține întotdeauna indicația unei norme de conduită ce trebuie să fie respectată în anumite condițiuni și situații concrete. Aceasta înseamnă că activitatea judecătorului are profunde asemănări cu aceea a legiuitorului: sentința este un fel de normare a cazurilor concrete, după cum legiferarea este un fel de sentință ce se adresează unei clase de raporturi sociale, luate în genere"[4]. 15

Putem conchide că termenul „înfăptuire a justiției" poate fi examinat din punctul de vedere strict instituțional, cu referire directă la cadrul formal de soluționare a litigiilor deduse instanțelor judecătorești. Termenul permite și o abordare din perspectiva calităților profesionale și general umane ale judecătorului. Facem această delimitare, întrucât eficiența actului de înfăptuire a justiției depinde hotărâtor de calitatea celor care îmbracă roba de judecător. 16

---

[1] *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 748.

[2] În același sens, *F. Măgureanu*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 7.

[3] *M.B. Cantacuzino*, op. cit. p. 21. În același sens, a se vedea, *E. Speranția*, Introducere în filosofia dreptului, Cartea Românească, București, 1946, p. 458.

[4] *E. Speranția*, op. cit., p. 458.

§2. Caracterele constituționale ale justiției

17 **A. Justiția este unică.** Nu este obligatoriu ca Adunările Constituante să prevadă în detaliu caracterele justiției, ca act de dreptate înfăptuit de instanțele judecătorești. Acest lucru se poate realiza și printr-o lege specială, a cărei respectare se impune într-o manieră general obligatorie și impersonală, la fel ca și o Constituție. De fapt, aceasta a și fost concepția inițială a legiuitorilor constituanți, care nu au fixat într-o normă de rang constituțional caracterele generale ale justiției, menționate în prezent în alin. (2) al art. 124 din Constituție, lăsând această problemă pe seama voinței legislative a Parlamentului ordinar. Legea nr. 429/2003 pentru revizuirea Constituției a completat textul inițial al art. 123 (devenit după revizuire și republicare art. 124), cu un nou alineat, în care s-a precizat că justiția este unică, imparțială și egală pentru toți.

18 Caracterul unic al justiției are semnificația existenței unui unic ansamblu de instanțe judecătorești organizat pe criterii piramidal-ierarhice, în fruntea acestuia situându-se Înalta Curte de Casație și Justiție, iar la bază judecătoriile. Între nivelul superior și nivelul bazei se află tribunalele și curțile de apel. Acest unic ansamblu de instanțe judecătorești asigură înfăptuirea unitară a justiției pe întregul teritoriu național, indiferent care ar fi natura litigiilor care intră în competența acestora. Caracterul unic al justiției dă expresie principiului unității funcției jurisdicționale. Organizarea și dispunerea ierarhică a instanțelor judecătorești nu reprezintă o simplă opțiune politică a Adunării Constituante sau a unui Parlament, ci o cerință esențială a statului de drept, menită să dea satisfacție părților, al căror conflict a fost soluționat pe cale jurisdicțională de o instanță de judecată, de a ataca la o instanță superioară hotărârea pronunțată de instanța inferioară. Așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, sistemul piramidal al dispunerii în teritoriu al instanțelor de judecată este de natură să asigure afirmarea și aplicarea principiului celor două grade de jurisdicție. S-a menționat astfel, că principiul dublului grad de jurisdicție se realizează prin intermediul unor curți de apel, instanțe care se află într-o poziție superioară în raport cu instanțele cărora legea le recunoaște o competență de fond (de primă instanță). De asemenea, sistemele judiciare au în vârful ierarhiei lor și o curte sau un tribunal suprem, al cărui rol primordial este acela de a asigura o jurisprudență unitară pe întreg teritoriul țării[1)].

19 În dispunerea ierarhică a instanțelor de judecată nu are nicio relevanță natura litigiului dedus judecății. Aceeași instanță judecă în materie civilă, penală, în contencios administrativ sau în diferite alte ramuri ale dreptului, pentru aceasta instanțele fiind organizate pe secții ori complete specializate[2)]. Constituția permite și înființarea prin lege organică a unor instanțe specializate în anumite materii, fără personalitate juridică.

20 Sistemul judiciar românesc este alcătuit din judecătorii (nu au personalitate juridică), tribunale specializate, tribunale, curți de apel și Înalta Curte de Casație și Justiție. Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prevede în mod suplimentar și instanțele militare. În legătură cu acest tip de instanțe, în literatura de specialitate s-a susținut că înființarea instanțelor militare contravine dispozițiilor art. 124 alin. (2) din Constituție, care a statuat caracterul unic al

---

[1)] A se vedea, *I. Leș*, Organizarea sistemului judiciar românesc. Noile reglementări, Ed. All Beck, București, 2004, p. 56.

[2)] A se vedea și *V.M. Ciobanu*, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 1218-1219.

justiției[1]. Constituția interzice în art. 126 alin. (5) înființarea instanțelor extraordinare. În literatura de specialitate s-a pus problema posibilității creării unor jurisdicții speciale, ceea ce ar însemna crearea unor noi organe de jurisdicție competente să soluționeze litigii cu un pronunțat caracter tehnic[2]. Nimic nu împiedică înființarea prin lege organică a unor astfel de organisme, urmând ca acestea să respecte cu strictețe principiile activității de judecată cuprinse în legislația procesuală.

B. Justiția este imparțială. Imparțialitatea este de esența justiției. Așa cum se precizează în Principiile de la Bangalore, privind conduita judiciară (2002), enunțate de Grupul Judiciar pentru Întărirea Integrității Justiției, imparțialitatea este esențială pentru îndeplinirea adecvată a funcției judiciare, ea privește nu doar hotărârea însăși, ci și întreg procesul prin care se ajunge la aceasta. Prin definiție, un judecător trebuie să fie imparțial față de părțile aflate în conflict. Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor, aprobat de Consiliul Superior al Magistraturii, prevede în art. 9 alin. (1) că acești magistrați trebuie să fie imparțiali în îndeplinirea atribuțiilor profesionale, fiind obligați să decidă în mod obiectiv, liberi de orice influențe[3]. Este o cerință esențială ca judecătorii să se abțină de la orice comportament, act sau manifestare care să le afecteze imparțialitatea și independența. 21

Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), imparțialitatea constă în absența oricărei prejudecăți sau a oricărei idei preconcepute privitoare la soluția unui proces. Imparțialitatea se apreciază sub două aspecte: posibilitatea de a determina convingerea personală a unui judecător într-o anumită împrejurare (imparțialitate subiectivă), precum și împrejurarea că judecătorul oferă toate garanțiile suficiente spre a exclude, în persoana sa, orice bănuială legitimă (imparțialitate obiectivă)[4]. În temeiul art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului, statele membre ale Consiliului Europei au obligația de a-și reglementa sistemul judiciar, astfel încât orice instanță să aibă obligația de a-și verifica imparțialitatea, atât din oficiu, cât și la cererea unei părți în litigiul pe care îl are de soluționat[5]. În jurisprudența CEDO, nerespectarea obligației de a asigura o judecată imparțială atrage după sine nulitatea întregii proceduri realizate în fața judecătorului pârtinitor[6]. 22

Atenția acordată asigurării independenței și imparțialității actului de justiție, în general, și a judecătorilor, în special, este evidențiată și în numeroase documente internaționale cu rol de recomandare pentru state, convenite de structuri ale Națiunilor Unite, la nivelul Consiliului Europei și al Uniunii Europene, ori al altor organisme internaționale. Ne referim aici la Principiile de bază ale independenței justiției, aprobate la cel de-al VII-lea Congres al Națiunilor Unite care a avut loc la Milano în anul 1985 și confirmate prin Rezoluțiile Adunării generale a ONU nr. 4/32 din 29 noiembrie 1985 și nr. 40/146 din 13 decembrie 1985, document în care se precizează că „judecătorii trebuie să soluționeze 23

---

[1] A se vedea *I. Deleanu*, Tratat de procedură civilă, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 119.

[2] A se vedea *V.M. Ciobanu, T.C. Briciu, C.C. Dinu*, op. cit., p. 81.

[3] A se vedea și *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 43.

[4] *G. Boroi, M. Stanciu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 11.

[5] *R. Chiriță*, Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 333.

[6] Ibidem.

în mod imparțial cauzele deduse judecății, în baza faptelor și în conformitate cu legea, fără niciun fel de restricții, influențe neadecvate, sugestii, presiuni, amestecuri, fie ele directe sau indirecte, din partea nimănui, indiferent din partea cui ar veni și pe ce motiv".

24 Tot astfel, Recomandarea nr. (94) 12 a Comitetului de Miniștri din cadrul Consiliului Europei adoptată la 13 octombrie 1994, prevede, între altele, că „judecătorii trebuie să fie absolut liberi să hotărască în mod imparțial asupra cauzelor pe care le au de soluționat, în baza convingerilor lor intime, a propriei interpretări a faptelor și în conformitate cu normele de drept în vigoare". În Raportul Comisiei de la Veneția privind independența sistemului judiciar, adoptat la 12-13 martie 2010 se prevede că „dacă în democrațiile consolidate, sistemul judiciar în general, funcționează corect, întrucât puterea executivă, deși are un rol important în numirea magistraților, este limitată de cultura și tradițiile juridice, în noile state democrate, sunt necesare dispoziții constituționale și legale explicite pentru a împiedica abuzurile politice în procedura de numire a judecătorilor. Numirea judecătorilor pe criterii politice îi face pe aceștia vulnerabili față de intervențiile din afara sistemului judiciar.

25 Carta Europeană privind statutul judecătorilor, adoptată în 1998 prevede că statutul respectiv tinde să asigure competența, independența și imparțialitatea la care orice persoană se așteaptă în mod legitim din partea jurisdicțiilor și a fiecăruia dintre judecători cărora le este încredințată apărarea drepturilor sale. Statutul exclude orice dispozitiv sau procedură care ar putea periclita încrederea în competența, independența și imparțialitatea judecătorilor. În doctrina de specialitate s-a menționat, de asemenea, că în Raportul întocmit de expertul indian dr. Singhvi, pe marginea proiectului Declarației Universale privind Independența Justiției, din 1987, se precizează că imparțialitatea înseamnă lipsa prejudecăților, a unor idei preconcepute, nefavorizarea unei părți. Un judecător imparțial este cel care menține balanța și judecă fără frică sau favoare, pentru a face bine[1].

26 Principiul constituțional al imparțialității justiției este preluat în art. 2 alin. (1) din Legea nr. 304/2004[2] privind organizarea judiciară, republicată, în timp ce Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată[3], cu modificările și completările ulterioare, prevede că judecătorii trebuie să fie imparțiali. Art. 9 alin. (2) din Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor[4], prevede că aceștia trebuie să se abțină de la orice comportament, act sau manifestare de natură să altereze încrederea în imparțialitatea lor. Deși în Legea nr. 303/2004 nu există o sancțiune explicită pentru judecătorii care nu respectă obligația de imparțialitate, aceștia răspund pentru părtinire, întrucât aceasta poate fi socotită o faptă care afectează prestigiul justiției, care aduce atingere onoarei și probității profesionale ori prestigiului justiției. De altfel, Constituția prevede în art. 52 alin. (3) că magistrații răspund dacă și-au exercitat funcția cu rea-credință.

27 Cerința ca instanța de judecată să fie imparțială este prevăzută și în art. 6 parag. 1 al Convenției europene a drepturilor omului[5]. În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor

---

[1] A se vedea *V.M. Ciobanu*, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 1219.

[2] M.Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005.

[3] M.Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005.

[4] Adoptat prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 328 din 24 august 2005 (M.Of. nr. 815 din 8 septembrie 2005).

[5] Textul din Convenție prevede că orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială,

Omului, imparțialitatea se definește ca fiind absența oricărei prejudecăți sau a oricărei idei preconcepute privitoare la soluția unui proces[1]. În jurisprudența CEDO se face o distincție între imparțialitatea subiectivă, aparținând judecătorului și care se prezumă, până la proba contrarie și imparțialitatea obiectivă care se raportează la instanța de judecată[2]. Alți autori se referă la imparțialitatea personală, atunci când magistratul tinde să analizeze litigiul din fața sa, plecând de la unele prejudecăți, ce țin de forumul său interior, exemplul tipic fiind atunci când există un conflict între el și una dintre părți și, respectiv, de o părtinire funcțională, atunci când riscul de prejudecată al judecătorului provine din organizarea defectuoasă chiar a sistemului judiciar, punând un magistrat în situația de a fi suspectat în mod legitim de către terți, că ar putea avea o opinie prestabilită asupra soluției litigiului[3]. Codul de procedură civilă prevede cazurile în care un judecător este obligat să se abțină de la judecarea pricinii, dacă știe că există un motiv de incompatibilitate în privința sa. Această prevedere legală, cuprinsă în art. 43 alin. (2) C.proc.civ. este aplicabilă și în cazul în care judecătorul realizează că nu poate, din motive subiective să judece cu imparțialitate. Din același motiv, el poate fi recuzat.

C. Justiția este egală pentru toți. Cerința constituțională ca justiția să fie egală pentru toți este o consecință a dispozițiilor constituționale înscrise în art. 4 alin. (2) și art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție. Există numeroase documente internaționale aplicabile în acest domeniu al justiției, care subliniază nu numai importanța respectării principiului general al egalității oamenilor în fața legii și a autorităților publice, ci și obligația statelor de a transpune în legislația națională această regulă formală, de tradiție în înfăptuirea justiției. În doctrină s-a subliniat că principiul egalității în fața justiției semnifică faptul că toate persoanele au o vocație egală de a fi judecate de aceleași instanțe judecătorești și după aceleași reguli de procedură, fără nicio discriminare. Deci fiecare dintre părți trebuie să se bucure de aceleași drepturi – dreptul la aceleași probe, la aceleași apărări, la aceleași căi de atac, deoarece orice dispoziție care ar pune pe una din părți în inferioritate de drept față de cealaltă, este incompatibilă cu principiul egalității și chiar cu ideea de justiție[4]. 28

Convenția europeană a drepturilor omului prevede în art. 6 dreptul oricărei persoane la judecarea în mod echitabil a cauzei sale dedusă unei instanțe judecătorești. O garanție a procesului echitabil este și asigurarea unei depline egalități a părților în fața judecătorului și a instanței. Părțile litigiului dedus judecății instanței trebuie să beneficieze de posibilități procesuale, în principiu egale, indiferent de calitatea pe care o are fiecare dintre ele[5]. Un sistem judiciar democrat nu poate avea și acorda privilegii de jurisdicție unor persoane, Constituția sancționând chiar ideea de discriminare. Aceasta nu împiedică existența unor 29

instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa.

[1] A se vedea *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, p. 493.

[2] Idem, p. 494-495. A se vedea și *V.M. Ciobanu*, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 1219-1220.

[3] *R. Chiriță*, op. cit., p. 335.

[4] *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic și practic de procedură civilă, vol. I, Ed. Național, București, 1996, p. 47.

[5] *I. Deleanu*, op. cit., p. 87.

reguli speciale de procedură sau a unor instanțe speciale de jurisdicție[1]. În jurisprudența europeană, principiul egalității (principiul egalității armelor) semnifică tratarea egală a părților pe toată durata desfășurării procedurii în fața unui tribunal, fără ca una dintre ele să fie avantajată în raport cu cealaltă sau celelalte părți din proces[2].

30 Art. 8 C.proc.civ. prevede că în procesul civil părților le este garantată exercitarea drepturilor procesuale, în mod egal și fără discriminări. În legătură cu acest text, în literatura de specialitate s-a arătat că potrivit principiului egalității în fața instanței, fiecare dintre părți trebuie să se bucure de aceleași drepturi – dreptul la aceleași probe, la aceleași apărări, la aceleași căi de atac etc. – deoarece orice dispoziție care ar pune pe una dintre părți în inferioritate de drept față de cealaltă este incompatibilă cu principiul egalității și chiar cu ideea de justiție[3].

§3. Semnificația constituțională a independenței judecătorilor și efectele sale juridice

31 **A. Conceptul de independență a judecătorilor.** Nu este suficient ca textul Constituției să prevadă că „judecătorii sunt independenți" sau că „justiția este independentă", ori că „instanțele judecătorești sunt independente", pentru ca independența acestora să fie efectivă și eficientă. Enunțul constituțional trebuie dublat de legi procedurale, subsecvente Constituției, care să consacre garanții reale, ferme și suficiente pentru ca independența judecătorilor să fie reală. Numai astfel se poate forma încrederea cetățenilor în actul de justiție înfăptuit de stat.

32 Principiile de la Bangalore menționează că independența justiției este premisa statului de drept și o garanție fundamentală a procesului echitabil. În consecință, judecătorul va apăra și va servi ca exemplu de independență a justiției, atât sub aspect individual, cât și sub aspect instituțional. Acest enunț, care face parte dintr-un document recunoscut și, într-un fel, asumat de Consiliul Economic și Social al Națiunilor Unite prin Rezoluția 2006/23 din 27 iulie 2006, are valoarea unui principiu de conduită judiciară. În conformitate cu acesta, judecătorul trebuie să-și exercite funcția judiciară în mod independent, pe baza propriei aprecieri a faptelor și în concordanță cu spiritul legii, fără influențe externe, sugestii, presiuni, amenințări și fără vreun amestec, direct sau indirect, indiferent de la cine ar proveni și sub ce motiv[4].

33 Ținem să precizăm de la început că problematica independenței justiției, în general, și a judecătorilor, în special, preocupă nu numai statele naționale, ci și importante organizații internaționale. În cadrul acestora se stabilesc standarde generale de asigurare a independenței judecătorului, pe care statele membre ale acestor organizații trebuie să le aplice. Scopul tuturor acestor măsuri este fără îndoială, protejarea drepturilor și a demnității ființei umane, a libertăților cu care natura l-a înzestrat pe om și pe care societatea este obligată să le respecte. O instanță de judecată este independentă în măsura în care aceasta dovedește

---

[1] *V.M. Ciobanu*, op. cit., p. 47-48.

[2] *C. Bîrsan*, op. cit., p. 507.

[3] *V.M. Ciobanu*, în *V.M. Ciobanu, M. Nicolae*, Noul Cod de procedură civilă comentat și adnotat, Vol. I. Art. 1-526, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 22-23.

[4] *C. Danileț*, Interviul. Etică și deontologie judiciară. Proba 3, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 147.

capacitatea de a soluționa un litigiu aflat pe rolul ei fără ingerințe, recomandări, sugestii, ori alte forme de influențare, indiferent care ar fi sursa acestora[1]). Printre documentele internaționale oficiale cel mai des invocate pentru independența puterii judecătorești, figurează Principiile fundamentale ale Națiunilor Unite consacrate acestei problematici (1985), Recomandarea nr. R (94) a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei (1994). În Avizul nr. 1 (2001) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) referitor la standardele pentru independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor se prevede, de pildă, că independența judecătorească presupune imparțialitate absolută din partea judecătorilor. Când deliberează într-un litigiu între oricare părți, judecătorul trebuie să fie imparțial, adică liber față de orice relații, subiectivism sau părtinire care afectează – sau pot fi percepute ca afectând – capacitata sa de a decide independent. În general, un judecător trebuie să evite orice situație care ar pune sub semnul îndoielii imparțialitatea sa, independența ce i-a fost conferită de Constituție.

Independența judecătorilor poate fi analizată și, desigur, înțeleasă din perspectiva mai **34**
multor coordonate teoretice și practice. În primul rând, ne referim la principiul separației și echilibrului între cele trei puteri ale statului: puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească, din care fac parte și judecătorii. Potrivit principiului separației puterilor, puterea judecătorească este instituțional despărțită de celelalte puteri ale statului, funcționează separat de acestea, are reguli proprii de desfășurare a activității, judecătorii au un statut special care le reglementează în detaliu cariera, drepturile profesionale, precum și obligațiile corelative acestora. O trăsătură esențială a principiului separației puterilor constă în posibilitatea de reechilibrare a raporturilor dintre acestea prin intervenția directă a oricăreia dintre ele, asupra celorlalte. În colaborarea și echilibrul puterilor constă esența principiului separației celor trei puteri ale statului. Important de reținut este faptul că, în principiu, reechilibrarea puterilor se face din interiorul acestora, fără intervenția unui factor extern.

Constituția atribuie fiecărei puteri, anumite autorități publice care urmează să înfăp- **35**
tuiască activitățile, funcțiile și atribuțiile specifice fiecărei puteri în parte. La rândul lor, aceste autorități ale statului vor fi separate între ele. Este măiestria legiuitorilor constituționali să reglementeze raporturile între cele trei puteri, astfel încât fiecare să poată acționa asupra celeilalte, dar fără a le afecta libertatea de acțiune și fără a se subroga în rolul celeilalte. Dacă privim principiul separației puterilor în aceste coordonate teoretice, sumar prezentate aici, vom observa că problema independenței judecătorilor și, în general, a justiției, nu rezultă explicit din principiul sistematizat în forma sa finală de Montesquieu în lucrarea Despre spiritul legilor. Independența justiției decurge dintr-o cerință practică, aceea de a se face cu adevărat dreptate unei persoane care se adresează în acest scop unei instanțe judecătorești. Pentru aceasta, instanța va trebuie să nu depindă de o altă putere sau autoritate publică, să fie imparțială, să judece potrivit legii, egală pentru toți, și să fie imună la orice act de intimidare, imixtiune, presiuni etc., indiferent cine ar exercita aceste acte. Privită în aceste coordonate, problema independenței justiției este tot atât de veche, cât este justiția însăși.

---

[1]) În același sens, a se vedea *R. Chiriță*, Independența și imparțialitatea magistratului sau tipuri de neutralitate a puterii judiciare (I), în Noua Revistă de Drepturile Omului nr. 2/2007, p. 3.

36 Atunci când în doctrina de specialitate se abordează problema independenței justiției și a judecătorilor, ca atare, sunt invocate numeroase documente internaționale și naționale, adoptate în perioade succesive și în mod repetat, legislații detaliate de organizare judecătorească și chiar coduri de deontologie profesională. De asemenea, principiul independenței judecătorilor este statuat în norme juridice naționale de rang constituțional. Se poate constata, deci, o inflație de reglementări general admise la nivel internațional și național, cu privire la respectarea independenței judecătorilor. Această inflație impresionantă de reglementări juridice și atenția specială acordată de guvernanți independenței justiției în fiecare sistem judiciar național, inclusiv din partea societății civile, nu este, oare, o dovadă că independența justiției nu este încă rezolvată pe deplin în nicio țară? Răspunsul la această simplă întrebare este dat pe două planuri: unul al legislației naționale și un altul, la nivelul culturii și al mentalităților. Niciun legiuitor nu a reușit până în prezent să asigure cu adevărat și în mod deplin, prin norme juridice, instanțe independente. Tot astfel, practica judiciară și cea socială, în general, cunosc suficiente exemple de judecători care au renunțat la statutul lor de independență.

37 România se încadrează perfect în coordonatele expuse mai sus. Numai faptul că în mediul politic actual, în societatea civilă, precum și la nivel academic și al cercetării științifice, se vorbește deschis și în mod repetat de independența judecătorului, arată că această problemă este încă departe de a fi rezolvată după aproape trei decenii de la înlăturarea regimului politic totalitar.

38 Legiuitorul constituant a conferit independenței justiției rangul de principiu constituțional. De aceea art. 124 alin. (3) din Constituție prevede că judecătorii sunt independenți și se supun numai legii. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că acest text constituțional nu are caracter declarativ, ci constituie norme constituționale obligatorii pentru Parlament, care are îndatorirea de a legifera instituirea unor mecanisme corespunzătoare de asigurare reală a independenței judecătorilor față de care nu se poate concepe existența statului de drept, prevăzută la art. 1 alin. (3) din Constituție[1]. Chiar menționarea în textul constituțional că legea este instrumentul fundamental prin care judecătorul „spune dreptul" este una dintre garanțiile independenței justiției. Rămâne să devină funcționale și celelalte garanții, în special cele care țin de demnitatea profesională, și calitățile umane ale judecătorilor. Dacă garantarea prin instrumente legislative a independenței justiției, reprezintă un demers formal, ușor de realizat printr-o voință politică parlamentară, asigurarea ei practică în actul jurisdicțional propriu-zis rămâne o problemă deschisă, dovadă că independența judecătorului este, mai întâi, o problemă de mentalitate. Considerăm că în aceste coordonate ar trebui înțeles și conceptul de independență al judecătorilor reglementat în art. 124 alin. (3) din Constituție.

39 Legat de această problemă, apreciem că instanțele judecătorești nu se pot retrage, printr-o manieră autistă, într-o „cochilie a propriei independențe" respingând, în numele independenței justiției, discutarea în mediul societății civile a unora dintre deciziile pronunțate de ele. Chiar Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată[2], prevede în art. 38 alin. (6) că acest organism prezintă anual Parlamentului un raport privind starea justiției, precum și un raport asupra propriei activități. Curtea

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 20 din 2 februarie 2000 (M.Of. nr. 72 din 18 februarie 2000).
[2] M.Of. nr. 628 din 1 septembrie 2012.

Constituțională a reținut că în acest fel se dă expresie principiului separației celor trei puteri ale statului care presupune colaborarea și informarea reciprocă a puterilor publice[1].

Justiția, prin funcția sa jurisdicțională are și o funcție sancționatoare, care se extinde, 40
în anumite situații, de la persoanele care apelează la instanțele de judecată, la autorități ale statului vinovate sau responsabile pentru daunele înfăptuite de agenții acestora, altor persoane fizice sau juridice. Nu se poate spune totuși că în astfel de situații, autoritățile statale și însuși statul ar funcționa sub controlul unui judecător. Statul fiind exponentul voinței politice a corpului electoral se află sub controlul nemijlocit al poporului, numai că formele acestui control trebuie să fie prevăzute explicit în Constituție. Judecătorul nu poate fi și putere și contraputere. Două lucruri care se contestă reciproc, ca o teză și o antiteză, nu pot să fie întrunite în aceeași entitate. Justiția funcționează numai după ce este sesizată procedural, pe când ideea de control al autorităților statale presupune o activitate civică neîntreruptă, permanentă.

Dualitatea drept/forță întruchipată la nivelul instanței de judecată, se comensurează 41
la nivelul părților al căror litigiu a fost soluționat de judecător printr-un act jurisdicțional care se bucură de autoritatea de lucru judecat.

Referitor la independența justiției, în literatura de specialitate s-a mai menționat că 42
dificultatea constă în a „măsura" independența, ea trebuind să se refere pe de o parte la instanța judecătorească ca întreg, iar pe de altă parte, la fiecare judecător în parte[2]. Independența judecătorului implică cerința soluționării litigiilor fără nicio imixtiune sau ingerință din partea vreunui organ de stat sau din partea vreunei persoane. Independența este necesară pentru a asigura și imparțialitatea judecătorului față de părțile din proces. De aceea, atitudinea judecătorului în cadrul procedurii judiciare trebuie să fie neutră față de poziția și interesele părților litigante[3]. În Principiile fundamentale ale independenței justiției, aprobate la Congresul Națiunilor Unite referitor la prevenirea infracțiunilor și la tratamentul infractorilor, din 1985, se prevede că independența puterii judecătorești trebuie garantată de către stat și consacrată în Constituție sau prin legile țării. Se menționează, de asemenea, că este de datoria tuturor guvernelor și a celorlalte instituții de a respecta și supraveghea independența corpului de judecători.

Statutul de independență al judecătorilor este reglementat pe larg în Legea nr. 303/2004 43
privind statutul judecătorilor și procurorilor, Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor, Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, precum și în Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, care are și rolul constituțional de a fi garantul independenței justiției. Judecătorii care consideră că independența și imparțialitatea le sunt afectate în orice mod prin acte de imixtiune în activitatea profesională, se pot adresa Consiliului Superior al Magistraturii pentru a li se apăra statutul, inclusiv, reputația profesională.

În doctrina de specialitate sunt menționate criterii de determinare a independenței instanței. 44
Autorii se referă, în acest sens, la sistemul de numire a judecătorilor, la inamovibilitatea acestora, nivelul pregătirii lor profesionale, și asigurarea unui salariu corespunzător[4].

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 375 din 6 iulie 2005 (M.Of. nr. 591 din 8 iulie 2005).

[2] *V.M. Ciobanu*, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), op. cit. p. 1222.

[3] *I. Leș*, op. cit., p. 42.

[4] *M. Tăbârcă*, Drept procesual civil, vol. I, Teoria generală, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 53.

45 **B. Procurorii nu sunt independenți în sensul art. 124 alin. (3) din Constituție.** Deși procurorii, ca membri ai Ministerului Public fac parte din autoritatea judecătorească, ei nu beneficiază de independență în sensul art. 124 alin. (3) din Constituție, acest text raportându-se strict numai la judecători. Aceasta nu înseamnă că procurorii nu ar fi independenți. Procurorii au un statut special de independență. Astfel. art. 3 alin. (1) din Legea nr. 303/2004, republicată, prevede că procurorii numiți de Președintele României sunt independenți, în condițiile legii[1]. Două consecințe se desprind din acest enunț: independența procurorilor este atribuită prin voința legislativă a Parlamentului, care are, totodată, puterea și latitudinea de a stabili condițiile de acordare și exercitare a independenței[2]. Consiliul Superior al Magistraturii este și garantul independenței procurorilor. Există, prin urmare, două tipuri de independență, unul de natură constituțională, aplicabil judecătorilor și altul de natura legii organice aplicabil procurorilor. Conținutul celor două tipuri de independență este diferit.

46 **C. Limitarea independenței judecătorilor de către voința legislativă a Parlamentului.** Legiuitorul constituant nu a avut în intenție să instituie o independență absolută a judecătorilor, care ar fi transformat instanțele de judecată într-un liber arbitru, în măsură să imprime actului jurisdicțional un caracter discreționar[3]. Există o legătură logică între alin. (1) al art. 124 și alin. (3) al aceluiași articol. Ambele texte constituționale introduc în ecuația înfăptuirii justiției și a activității judecătorilor, legea. Dacă justiția se înfăptuiește în numele legii, este firesc ca judecătorii să se supună numai legii. Parlamentul ca organ suprem reprezentativ al poporului este dator să legifereze cadrul normativ de înfăptuire a justiției, inclusiv normele procedurale și de drept material aplicabile ședințelor de judecată,

---

[1] Recomandarea nr. (2000) 19 a Comitetului Miniștrilor privind Rolul procurorului în sistemul judiciar penal prevede printr-o formulare generică, că prin „procuror" se înțelege autoritatea responsabilă să vegheze, în numele societății și al interesului general, la aplicarea legii penale, ținând cont, pe de o parte, de drepturile individuale și, pe de altă parte, de necesitatea eficientizării sistemului de justiție penală.

[2] Stabilirea și întinderea independenței procurorilor constituie o problemă de politică penală a statului, Ministerul Public neavând dreptul să impună Parlamentului și Guvernului o anumită viziune sau concepție legislativă privind independența acestor magistrați și nici să critice autoritățile respective că nu dau curs propriei viziuni asupra independenței procurorilor. Recomandarea nr. (2000) 19 a comitetului Miniștrilor prevede la pct. 14 că „În țările în care ministerul public este independent de guvern, statul trebuie să ia toate măsurile astfel încât natura și întinderea independenței procurorului să fie prevăzute de lege".

[3] Din analiza problematicii independenței judecătorilor, dar și a răspunderii acestora, inclusiv, a răspunderii penale, are relevanță doctrinară foarte recenta Opinie *Amicus Curie* a Comisiei de la Veneția privind răspunderea penală a judecătorilor adoptată la cea de-a 110 Sesiune plenară a Comisiei, potrivit căreia „Independența judiciară a fost tradițional considerată a fi o chestiune de independență față de influențele străine asupra exercitării puterii judecătorești... Judecătorii trebuie să aibă libertatea neîngrădită pentru a soluționa cauzele imparțial, în conformitate cu legea și cu propria lor viziune privind interpretarea faptelor" (pct. 10 din Opinie). În același timp, însă, trebuie avut în vedere și Avizul nr. 18 (2015) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), potrivit căruia... „remediul principal pentru erorile judiciare care nu implică rea-credință trebuie să fie utilizarea căilor de atac. În plus, în scopul de a proteja independența judiciară de presiunile nejustificate, o atenție mare trebuie acordată în ceea ce privește stabilirea răspunderii judecătorilor în materie penală, civilă și disciplinară".

astfel încât judecătorii să poată spune dreptul, în mod independent față de celelalte două puteri, fără constrângeri, imixtiuni, ingerințe sau presiuni ori influențe de orice fel. Așa cum s-a subliniat în doctrina de specialitate, în activitatea de judecată, instanțele și judecătorii nu sunt independenți față de lege[1]. Art. 7 C.proc.civ., în vigoare prevede în mod clar că procesul civil se desfășoară în conformitate cu dispozițiile legii, iar art. 5 alin. (2) din același Cod, stabilește că niciun judecător nu poate refuza să judece pe motiv că legea nu prevede, ori că este neclară sau că este incompletă. În astfel de situații, judecătorul va judeca în baza principiilor generale ale dreptului, având în vedere toate circumstanțele acesteia, și ținând seama de cerințele echității.

D. Construcția legală a independenței judecătorilor. Constituția a reglementat doar principiul independenței judecătorilor. În baza textului constituțional, Parlamentul este cel care construiește edificiul independenței acestora. Prin lege, Parlamentul a instituit reguli clare pentru admiterea în magistratură și, în general pentru cariera profesională a judecătorilor, a prevăzut că aceștia sunt inamovibili în condițiile legii, le-a instituit o independență financiară, corelată cu alte drepturi de carieră, inclusiv, condiții de pensionare avantajoase, a creat un cadru formal de pregătire de specialitate. Totodată, Parlamentul a stabilit condițiile răspunderii profesionale și disciplinare ale judecătorilor. Prin normele de procedură civilă și penală sunt prevăzute reguli clare pentru repartizarea aleatorie a dosarelor de judecată și alte dispoziții referitoare la activitatea de judecată, de natură să asigure independența judecătorilor[2]. 47

E. Efectele juridice ale independenței judecătorilor. Nici Constituția, nici legile speciale nu stabilesc explicit dispoziții legale, care să pună în evidență anumite efecte juridice directe ale principiului independenței judecătorilor. Se poate spune însă că actul jurisdicțional pronunțat în cadrul unui proces, soluționat de un judecător sau de un complet de judecată independent, va fi mai aproape de litera și spiritul legii. Independența justiției depinde de independența celor care o înfăptuiesc. De aceea, rezultatul imediat al unei soluții judiciare drepte, întemeiate pe textul și substanța spirituală a normei de drept este încrederea cetățeanului în puterea judecătorească. 48

Art. 125. Statutul judecătorilor

(1) Judecătorii numiți de Președintele României sunt inamovibili, în condițiile legi.

(2) Propunerile de numire, precum și promovarea, transferarea și sancționarea judecătorilor sunt de competența Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile legii sale organice.

(3) Funcția de judecător este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior.

Lucrări de referință: *T.C. Briciu, C.C. Dinu, P. Pop*, Instituții judiciare, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 206-333; *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 62-70; *R. Carp, I. Stanomir*, Limitele Constituției, Despre guvernare, politică și cetățenie în România, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 80-104; *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic și practic de procedură civilă, vol. I, Ed. Național, București, 1996, p. 22-23; *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 125 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1225-1231; *I. Deleanu*, Tratat de procedură civilă, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 133-138;

[1] *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic și practic..., op. cit., p. 20.

[2] În legătură cu aceste aspecte a se vedea pentru detalii, *V.M. Ciobanu*, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 1223-1224.

I. Deleanu, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 765-774; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 350-355; *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 44-46; *M. Fodor*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 191-202;*I. Popa*, Tratat privind profesia de magistrat, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 20-42 și p. 323-340; *M. Tăbârcă*, Drept procesual civil, Vol. I. Teoria generală, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 54-55 și 277-294.

Studii de specialitate: *C. Alexe*, Rolul activ al judecătorului și riscul abuzului de drept în procesul civil român actual, în Pandectele Române nr. 3/2005; *G. Baltag*, Standarde de conduită în relațiile judecător-avocat, procuror-avocat și judecător-procuror, în Dreptul nr. 9/2015; *Ș. Beligrădeanu*, Natura raportului juridic de muncă al magistraților, în Dreptul nr. 7/2003; *A. Boar*, Judecătorul – putere și răspundere, în Dreptul nr. 1/1998; *R. Carp*, Un principiu constituțional în dezbatere: inamovibilitatea judecătorilor în dreptul românesc și comparat, în Revista de Drept Public nr. 3/2005; *A. Cotuțiu*, Considerații referitoare la răspunderea statului pentru erori judiciare, în Dreptul nr. 1/2003; *V.M. Ciobanu*, Câteva reflecții cu privire la reforma justiției civile în România, în Dreptul nr. 2/2006; *A. Ciucă*, Repere ale independenței judecătorului din perspectiva independenței sistemului judiciar, în Dreptul nr. 9/2015; *I. Deleanu*, Redimensionarea funcției jurisdicționale, în Dreptul nr. 8/2006; *D. Ciuncan*, Statutul judecătorilor și procurorilor, în Pandectele Române nr. 12/2016; *I. Dumitru*, Condițiile care trebuie îndeplinite de candidați pentru numirea lor în magistratură, în Dreptul nr. 4/2000; *C.A. Dumitrescu, C. Ionescu*, Câteva considerații teoretice privind statutul constituțional și legal al judecătorilor în sistemul judiciar românesc, în Revista de Drept Public nr. 4/2015; *C. Danileț*, Reforma justiției - arc peste timp, în Dreptul nr. 12/2014; *M. Enache*, Statutul constituțional și legal al autorității judecătorești, în Revista de Drept Public nr. 2/2011; *I. Gârbuleț, P-A. Coțovanu*, Răspunderea disciplinară a magistraților. Încălcarea prevederilor legale referitoare la incompatibilități și interdicții privind judecătorii și procurorii, Partea I, în Revista română de jurisprudență nr. 4/2014; *F. Encescu*, Judecătorul – o perspectivă românească asupra carierei, în Dreptul nr. 9/2015; *L. Ivanovici, C. Danileț*, Răspunderea judecătorilor și procurorilor, în Curierul judiciar nr. 1/2006; *R. Iosif*, Considerații asupra răspunderii civile a magistraților pentru erori judiciare, în Dreptul nr. 6/2011; *I. Leș*, Examen de drept comparat asupra sistemelor moderne de autoguvernare a magistraturii și cu privire la noile reglementări adoptate de Parlamentul României, în Dreptul nr. 11/2004; *I. Leș*, Statul de drept și răspunderea civilă a judecătorilor, în Dreptul nr. 5/1997; *A. Lupea*, Incompatibilitatea. Reglementări actuale. Posibile situații, neprevăzute expres de lege, care se pot ivi în practica judiciară, în Dreptul nr. 6/2005; *T. Manea*, Îndatoririle etice ale judecătorilor și procurorilor, în Dreptul nr. 1/2009; *N. Popa*, „Sistemul dreptului" – un concept perimat?, în Revista de Drept Public nr. 1/2015; *O. Predescu*, Justiția – pilon al statului de drept, în Dreptul nr. 6/2015; *C.-N. Popa, D.P. Popa*, Considerații referitoare la statutul magistraților, în Dreptul nr. 11/2003; *I. Petre*, Considerații în legătură cu răspunderea patrimonială a statului și a judecătorilor și procurorilor pentru erori judiciare, în lumina dispozițiilor constituționale și legale, în Dreptul nr. 9/2005; *V. Pavel*, Din nou despre incompatibilitatea judecătorului care a emis mandat de arestare preventivă de a participa la judecarea în fond a cauzei, în Dreptul nr. 6/2005; *V. Pătulea*, Rolul și poziția magistratului în societatea pluralistă modernă, în Dreptul nr. 7/2006; *Gh. Piperea*, Considerații privind natura juridică a incompatibilității, în Dreptul nr. 2/1996; *O. Puie*, Răspunderea statului și a magistraților pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare, în Dreptul nr. 10/2015; *M. Voicu*, Controlul activității profesionale a judecătorului, în Dreptul nr. 1/2006.

Corelații legislative: Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată (M.Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005); Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată (M.Of. nr. 628 din 1 septembrie 2012); Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 328/2005 (M.Of. nr. 815 din 8 septembrie 2005); Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice (M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003).

Comentariu

Sumar

§1. O scurtă perspectivă istorică asupra instituției inamovibilității în dreptul românesc.... 1321
§2. Conceptul de inamovibilitate a judecătorilor 1325
§3. Aspecte constituționale și legale ale carierei judecătorilor 1328
§4. Incompatibilitățile constituționale și legale ale judecătorilor..... 1332

§1. O scurtă perspectivă istorică asupra instituției inamovibilității în dreptul românesc

Inamovibilitatea este o instituție tradițională în sistemul nostru judiciar. Regulamentele 1
Organice au introdus unele principii moderne în organizarea celor două principate românești, cel mai important fiind principiul separației celor trei puteri ale statului. Potrivit dispozițiilor regulamentare, puterea judecătorească era despărțită de „puterea cârmuitoare", dar organizarea propriu-zisă a acesteia păstra încă tradiții judiciare din perioada anterioară. Generalul Kisseleff s-a declarat împotriva inamovibilității judecătorilor, pe motiv că aceasta „nu s-ar putea așeza decât atunci când judecătorii rânduiți pe viață ar alcătui un trup deosebit și recomenduit de către însuși luminarea lor, în vreme când tot atunci și dreapta judecată a obștei norodului luminat prin ispită, ar putea fi o închezășluire temeinică a nemustrării cugetului judecătorilor"[1]. Regulamentele organice nu au introdus inamovibilitatea judecătorilor. S-a hotărât doar că magistrații vor fi numiți pentru trei ani cu posibilitatea de a fi reconfirmați pentru încă două mandate. Incompatibilitatea putea fi introdusă după nouă ani de experiență, prin acord încheiat între Domnitor și Obștească Adunare[2].

Diferite proiectele de Constituție au prevăzut fie numirea pe viață a judecătorilor, cu 2
posibilitatea îndepărtării temporare sau definitive a acestora din funcție, după procedura prevăzută într-o lege de organizare judecătorească (proiectul lui Mihail Kogălniceanu din 1848), fie chiar inamovibilitatea, cu posibilitatea destituirii judecătorilor ca urmare a unui proces (proiectul lui Știrbei-vodă din 1857)[3]. În Programul revoluționar din Moldova de la 1848 se prevedeau „întemeierea Ministerului Public" și „reforma tribunalelor și inamovibilitatea judecătorilor"[4] Convenția de la Paris din 1858 a prevăzut în art. 38 că membrii Înaltei Curți de Casație și Justiție, comună ambelor principate, ce urma să fie înființată, vor fi inamovibili[5]. Comisia Centrală de la Focșani a elaborat în 1859 un proiect de Constituție care prevedea în art. 99 că se va institui o Înaltă Curte de Casație și de Justiție pentru întregul stat român, iar „membrii Curții de Casație vor fi inamovibili chiar de la întocmirea ei"[6]. Potrivit art. 101 din proiect, „Curtea de Casație, în acord

[1] *I.C. Filitti, E. Decusară, Alex. Costin*, Organizarea judecătorească în România, Enciclopedia României, vol. I, București, 1938, p. 334.

[2] Ibidem.

[3] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2000, p. 191-192 și 302.

[4] Idem, p. 181.

[5] Idem, p. 316.

[6] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 339. A se vedea și *J. Rotaru, H. Dumitrescu*, Comisia Centrală de la Focșani. 10 mai 1959-12 februarie 1962, Ed. Pallas, Focșani, 2015, p. 406.

cu Comisiunea Centrală va hotărî când trebuie să înceapă a se aplica în toată puterea principiul neamovibilității în magistratură. Aceasta se va face prin o anume lege. Atuncea și judecătorii celorlalte instanții se vor numi pe viață; și un judecător nu va putea fi dat afară din serviciu, nici suspendat din funcțiunile sale decât numai după o hotărâre judecătorească.

3 Până atunci judecătorii pot fi schimbați de Domn dacă se ridică în contra lor un caz de nemoralitate sau de necapacitate din partea Curții de Apel sau din partea Curții de Casațiune; iar asupra curților de apel din partea Curții de Casațiune.

4 Mutarea unui judecător de la un tribunal la altul nu poate avea loc decât printr-o nouă numire, fiind cu a sa învoire".

5 Constituția din 1866 nu a prevăzut inamovibilitatea judecătorilor, dar Legea pentru organizarea judecătorească din 1 septembrie 1890 a stabilit în art. 90 că devin inamovibili, de la promulgarea legii respective, președinții și consilierii curților de apel. Potrivit art. 91 din aceeași lege, de la aceeași dată deveneau inamovibili și președinții de tribunal care aveau titlul de licențiați sau doctori în drept. Este de observat că în concepția Legiuitorului de la 1890[1)] (continuată o vreme) regimul inamovibilității era restrâns la instanțele superioare, aspect reamintit și în lucrările Adunării Constituante din 1990. Potrivit Legii din 1 septembrie 1890, magistrații inamovibili nu-și puteau pierde funcțiile decât prin demisie sau prin împlinirea vârstei de pensionare. Art. 93 din lege preciza că magistrații care beneficiau de inamovibilitate nu puteau fi destituiți sau puși în disponibilitate decât în temeiul unei decizii disciplinare. De asemenea, nu puteau fi transferați, nici chiar prin promovare, fără consimțământul lor scris[2)].

6 Prin legi ulterioare, regimul inamovibilității a fost extins și la alte funcții judiciare (inspectori judecătorești și judecătorii de tribunale). Constituția din 1923 prevedea în art. 104 că judecătorii sunt inamovibili în condițiile speciale pe care legea le va fixa. În concordanță cu prevederile Constituției, Legea pentru organizarea judecătorească din 25 iunie 1924 a stabilit în art. 138 că membrii ordinului judecătoresc numiți în condițiile legii respective, sunt inamovibili, afară de membrii ministerului public de pe lângă Curțile de Apel și Tribunale, precum și supleanții și ajutorii de judecători, care nu se bucură decât de stabilitate. Art. 139 din lege prevedea, totodată, că magistrații inamovibili nu pierdeau funcțiile lor decât prin demisie, împlinirea limitei de vârstă pentru pensionare, punerea în retragere pentru infirmitate și ca urmare a hotărârii disciplinare pronunțată de comisia disciplinară competentă[3)].

[1)] Pentru o analiză a unor opinii doctrinare care au precedat reforma puterii judecătorești da la 1890, a se vedea studiul președintelui Curții de apel București, *George E. Schina*, Inamovibilitatea în raport cu electivitatea magistraturei, publicat în Dreptul nr. 9 din 7 ianuarie 1882. Autorul precizează că principiul inamovibilității se impune ca o reformă indispensabilă a organizării puterii judecătorești (p. 77). „Pentru a face ca magistratul să nu depindă de cât de la lege și conștiința sa, a-l protege în contra puterii, a-l sustrage acțiunei guvernamentale a regimului de bun plac, întru cuvânt a-i garanta adevărata independență, trebuiesce a-l declara irevocabil până ce n-a demeritat, *quamadiu se bene gesserit*" (p. 77).

[2)] *S. Popescu, D. Lupașcu*, Sistemul judiciar din România - culegere de acte normative, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 66.

[3)] Prin Legea din 1924 s-a recunoscut și s-a reconfirmat inamovibilitatea judecătorilor aflați în funcții de conducere la instanțele din provinciile românești unite cu România în 1918.

Un conținut asemănător art. 104 din Constituția din 1866, avea și art. 76 din Constituția 7
din 1938, care reglementa, în plus, modul de aplicare a sancțiunilor disciplinare. Atât Constituția din 1923, cât și cea din 1938 au prevăzut că regimul inamovibilității se stabilea prin voința legislativă specială a Parlamentului. În legătură cu acest aspect, profesorul George Alexianu, comentând textul art. 76 din Constituția din 1938, arăta că inamovibilitatea magistraților va fi mai largă sau mai puțin largă, după cum va hotărî legea de organizare a corpului judecătoresc[1]. În aceeași lucrare, profesorul Alexianu preciza că inamovibilitatea magistraților este unul din corectivele cele mai puternice menite să asigure independența magistraților. Ea este în același timp, instrumentul care este menit să dea magistraturii autoritatea necesară de a exercita controlul, atât asupra puterii legislative cât și asupra puterii executive. Se atrăgea, totuși atenția, că „tocmai din cauza marei meniri a puterii judecătorești, inamovibilitatea magistraților trebuie acordată în condiții de selecție foarte severe și verificată necontenit, tot de organe ale magistraturii, la epoci mai dese, sau mai puțin dese, pentru ca nu cumva acest drept acordat în folosul justițiabililor și pentru a asigura buna funcționare a justiției, să se transforme într-un privilegiu odios, la adăpostul căruia să se ascundă incompetența și abuzul judecătorilor"[2]. Legea pentru organizarea judecătorească din 20 august 1938 nu a definit, ca atare, inamovibilitatea, cum nici Legea din 24 iunie 1924 nu a făcut-o, dar a reglementat în detaliu în art. 96-104 caracterele inamovibilității, modul de dobândire și de pierdere ale acesteia[3].

Suspendarea Constituției din 1938 prin Decretul Regal nr. 3052 din 5 septembrie 1940 8
a atras după sine și suspendarea regimului constituțional al inamovibilității. Prin Decretul nr. 3354 din 4 octombrie 1940, aplicarea dispozițiilor art. 96 din Legea de organizare judecătorească din 20 august 1938 privitoare la inamovibilitatea membrilor corpului judecătoresc a fost suspendată. Ca atare, corpul judecătoresc și-a pierdut inamovibilitatea. Decretul respectiv avea caracter interpretativ al Decretului nr. 3052 din 6 septembrie 1940[4]. Prin Decretul nr. 2929 din 24 octombrie 1941 inamovibilitatea judecătorilor a fost redobândită, prin abrogarea Decretului nr. 3354/1940. Decretul nr. 2902 din 29 octombrie 1943[5] a prevăzut în art. 143 că membrii corpului judecătoresc sunt inamovibili, în afară de membrii Ministerului Public de pe lângă tribunale și de magistrații stagiari, care sunt stabili. Potrivit decretului, magistrații inamovibili nu puteau fi transferați sau promovați decât cu consimțământul lor. Condițiile de pierdere a funcțiilor judiciare, de către magistrații inamovibili, precum și destituirea lor erau prevăzute expres în actul normativ și nu aveau nicio legătură cu actul de judecată propriu-zis. Astfel, funcția de judecător se pierdea prin demisie, împlinirea vârstei de pensionare, infirmitate și sancționarea disciplinară. Destituirea opera de drept în cazul în care judecătorul era condamnat definitiv pentru crimă, fals, atentat la pudoare, proxenetism, bigamie, incest, tâlhărie, abuz de încredere, înșelăciune, luare de mită, delapidare și trafic de influență, precum și dacă judecătorii se căsătoreau fără autorizația Ministerului Justiției.

---

[1] *G. Alexianu*, Principii de drept constituțional, Ed. Librăriei „Universala" Alcalay & Co., București, 1939, p. 129.

[2] Idem, p. 130.

[3] A se vedea textele respective în *C. Hamangiu*, Codul General al României, vol. XXVI, Librăria „Universală", Alcalay & Co., București, 1939, p. 1600-1601.

[4] Decretul nr. 3354 (M.Of. nr 233 din 5 octombrie 1940).

[5] M.Of. nr. 258 din 14 iulie 1943.

9 După 23 august 1944, Legea nr. 640/1944 (Decretul nr. 2443 din 18 decembrie 1944)[1] pentru instituirea unui regim tranzitoriu de organizare judecătorească a suspendat pentru o scurtă perioadă (4 luni de la intrarea în vigoare a actului normativ respectiv) inamovibilitatea judecătorilor de la toate instanțele de judecată, inclusiv, stabilitatea lor. Repunerea în vigoare a cadrului constituțional de la 1923, prin Decretul Regal nr. 1626 din 31 august 1944, ar fi presupus în mod normal și preluarea instituției inamovibilității, reglementată în art. 104 din Constituția din 1923. Art. IV din Decretul-lege nr. 1626 din 31 august 1944 a prevăzut însă că „o lege specială va statornici condițiile în care magistrații sunt inamovibili". Noul Guvern instaurat la 23 august 1944 pornise deja o luptă împotriva adversarilor politici. Ulterior, perioada suspendării inamovibilității judecătorilor a fost prelungită până în iunie 1945. De altfel, în temeiul primei Legi pentru purificarea administrației publice (Decretul-lege nr. 1701 din 19 septembrie 1944), unii magistrați au fost disponibilizați fără nicio motivare prin decizie a ministrului justiției. Prin Legea nr. 341 din 5 decembrie 1947 inamovibilitatea a fost înlocuită cu stabilitatea, instituție aplicabilă funcționarilor publici.

10 Constituția din 1948 nu a mai reglementat inamovibilitatea judecătorilor. Mai mult, a prevăzut că prin lege specială va fi reglementat modul de numire și îndepărtare a judecătorilor de orice grad. Constituțiile din 1952 și 1965 nu au mai avut prevederi referitoare la inamovibilitate. Motivul renunțării la inamovibilitate, de către statul socialist, consta în anularea garanțiilor procesuale de care puteau să beneficieze indirect justițiabilii, atunci când drepturile acestora ar fi fost încălcate de autoritățile publice, iar ei s-ar fi adresat instanțelor de judecată. Recursul acestora în fața instanțelor de judecată pentru apărarea drepturilor astfel încălcate, era în general sortit eșecului dacă procesul era judecat de un judecător ce nu mai era protejat de inamovibilitate.

11 Tezele pentru proiectul de Constituție, consacrate Autorității judecătorești au prevăzut la pct. 4 că judecătorii sunt inamovibili, în condițiile prevăzute de lege[2]. Dezbaterile din Adunarea Constituantă pe marginea tezelor referitoare la puterea judecătorească s-au desfășurat sub semnul dispozițiilor Convenției pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, care prevede în art. 6 că „orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale având caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa". În alocuțiunea raportorului Comisiei pentru elaborarea proiectului de Constituție s-a precizat că pentru a se stabili garanții constituționale în asigurarea independenței și imparțialității judecătorilor, în teze s-a prevăzut că aceștia sunt inamovibili, adică nu pot fi transferați, suspendați din funcție, pensionați sau demiși, decât în condițiile stabilite de lege[3].

---

[1] M.Of. nr. 294 din 19 decembrie 1944.

[2] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 452.

[3] Idem, p. 567.

§2. Conceptul de inamovibilitate a judecătorilor

Referitor la conceptul de inamovibilitate, trebuie menționat că acesta nu este un scop în sine, ci este indisolubil legat de cerința asigurării independenței și imparțialității judecătorilor, de înfăptuirea funcției fundamentale a justiției într-o societate deschisă, democratică, în care cetățenii sunt cu adevărat motorul principal și beneficiarii procesului de guvernare. Inamovibilitatea are legătură cu modul de recrutare și cariera judecătorilor. Scopul esențial urmărit prin instituția inamovibilității este ca organismul care a numit un judecător să nu mai aibă niciun control funcțional asupra judecătorului respectiv, pentru ca acesta să fie pe deplin independent și imparțial atunci când judecă, fără a i se putea influența soluția pe care o va pronunța. Pentru ca inamovibilitatea să nu fie convertită, totuși, de judecător într-o pavăză în spatele căreia acesta să devină discreționar față de părțile din procesul pe care îl judecă și chiar față de sistemul judiciar, Parlamentul a stabilit, în interesul justiției și al justițiabililor, condițiile eliberării din funcție a unui judecător din culpa acestuia sau din inițiativa sa personală. Tot astfel, pentru o bună administrare a justiției, prin lege sunt reglementate condițiile în care un judecător poate consimți să fie supus unei proceduri de delegare, detașare sau transfer la o altă instanță. 12

Inamovibilitatea este una dintre garanțiile unei judecăți drepte, înfăptuite de un judecător imparțial, capabil să reziste prin înaltă pregătire profesională, onestitate și probitate morală, oricărei imixtiuni, intimidări, ingerințe sau presiuni, influențelor de orice fel, inclusiv, în fața încercării de corupere prin promisiuni de promovare în carieră sau numiri în demnități publice de primă mărime, ori prin amenințarea că va fi detașat sau transferat la o altă instanță. Inamovibilitatea și, în general, independența judecătorilor nu constituie un drept al judecătorilor, ci un privilegiu acordat indirect de Constituție și de legi speciale cetățeanului, care se adresează cu încredere instanței de judecată, cerându-i cu îndreptățire să i se facă dreptate. Nu judecătorul este protejat de inamovibilitatea ce i se acordă prin numirea în această calitate prin decret prezidențial, ci justițiabilul. Tocmai de aceea, se pune un accent deosebit pe criteriile de recrutare și numire în funcția de judecător de către un organism neutru sau la propunerea acestuia, ca și pe cerința pregătirii continue a pregătirii profesionale a judecătorilor. 13

Desigur, ar fi fost de dorit ca în Constituție să se precizeze nu numai că inamovibilitatea judecătorilor este de ordin constituțional, ci și să se stabilească care este conținutul acesteia. Oricum, din tezele consacrate Autorității judecătorești se poate desprinde cu ușurință concepția Legiuitorului constituant cu privire ca conținutul inamovibilității judecătorilor. Sarcina definirii normative a inamovibilității a fost preluată de Parlament pe seama sa. Astfel, există elementele unei definiții legale a inamovibilității, la care se pot adăuga definiții doctrinare, una dintre ele, aparținând profesorului Paul Negulescu. Prin inamovibilitate, preciza acesta, se înțelege situațiunea magistratului, care nu poate fi destituit, suspendat sau mutat, decât numai ca o pedeapsă, în urma unei deciziuni pronunțate de o comisiune disciplinară a magistraturii, constituită conform dispozițiilor cuprinse în legea de organizare judecătorească[1]. O excelentă caracterizare a inamovibilității a fost făcută și de profesorul Constantin Dissescu în cursul său de Drept constituțional din 14

[1] *P. Negulescu*, Curs de drept constituțional român, Editat de Alex. Th. Doicescu, București (f.a), p. 467.

1915. Inamovibilitatea, menționa acesta, constă în dreptul de a nu fi strămutat, suspendat sau revocat de puterea executivă. Inamovibilitatea asigură magistratului independență față de puterea executivă, punând-o în afară de capriciile guvernelor și de influențele luptelor dintre partide. Ea ridică demnitatea și valoarea morală a judecătorului și face din magistratură o adevărată putere în stat. Grație inamovibilității, judecătorul dobândește experiență; își formează spiritul juridic și interpretarea legilor devine constantă[1].

15 În doctrina recentă de specialitate din țara noastră, s-a menționat de asemenea, că inamovibilitatea judecătorilor înseamnă dreptul pe care îl au persoanele ce dețin această funcție, de a fi protejate împotriva oricărei măsuri arbitrare care privește îndepărtarea lor din funcție, retrogradarea, transferarea sau chiar promovarea, fără consimțământul persoanei în cauză[2]. Tot în doctrină s-a arătat că inamovibilitatea este o garanție a bunei administrări a justiției și a independenței judecătorului, în temeiul căreia acesta nu poate fi eliberat din funcție, suspendat, pensionat prematur, avansat sau transferat prin voința arbitrară a executivului sau în afara cazurilor și fără respectarea formelor și condițiilor prevăzute de lege[3].

16 Instituirea inamovibilității judecătorilor este motivată atât de slăbiciunile inerente ființei umane atunci când aceasta este pusă în poziția de a face dreptate, cât și de cerința anulării riscului ca puterea executivă sau alte entități să poată influența actul de justiție prin „forțarea" judecătorului să pronunțe o anumită soluție într-un proces determinat. Prin inamovibilitate se înțelege acel beneficiu al legii care le conferă judecătorilor stabilitate în exercitarea atribuțiilor: judecătorii odată învestiți în funcție nu mai pot fi revocați, transferați sau suspendați decât în condiții speciale, iar acestea sunt reglementate în detaliu în lege[4]. Profesorul Leș fundamentează ideea unui trinom al unei justiții eficiente: independență, imparțialitate și inamovibilitate[5]. În opinia noastră acest trinom trebuie completat cu înalta pregătire profesională și cu răspunderea judecătorilor pentru actul de justiție înfăptuit de aceștia. Rolul sau scopul inamovibilității judecătorilor, este realizat numai atunci când sentința sau hotărârea judecătorească pronunțată de aceștia în temeiul legii, se suprapune pe „adevărul" pe care societatea este „dispusă" să-l recunoască justițiabilului, prin voința suverană a Parlamentului. Pentru aceasta, însă, judecătorul nu trebuie să se folosească de inamovibilitatea sa, pentru a fi părtinitor, discreționar sau pentru a abuza de prerogativele funcției sale, știind că nu poate fi eliberat din aceasta decât în condiții extrem de stricte. În doctrina constituțională franceză se consideră că regula inamovibilității este indispensabilă pentru fundamentul magistraturii și are scopul de a garanta independența justiției, indiferent care ar fi tehnica de numire a judecătorilor. Inamovibilitatea se definește ca imposibilitatea pentru autoritatea de numire a judecătorului de a schimba pe titularul unei funcții jurisdicționale sau de a pune capăt activității acestuia, fără ca magistratul

---

[1] *C.G. Dissescu*, Curs de drept constituțional, Ed. Librăriei Socec&Co., București, 1915, p. 688.

[2] *F. Măgureanu*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 38. Pentru o definiție asemănătoare, a se vedea *I. Neagu, M. Damaschin*, Tratat de procedură penală. Partea generală, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 131.

[3] *I. Deleanu*, Tratat de procedură civilă, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 133-134.

[4] *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 46.

[5] Ibidem.

în cauză să-şi dea consimțământul[1]. Într-o altă lucrare, se arată că datorită regimului de inamovibilitate de care beneficiază, judecătorii nu pot fi înlocuiți fără consimțământul lor, chiar şi atunci când este vorba de avansare[2].

Instituția inamovibilității judecătorilor nu este reglementată exclusiv la nivel 17
național. Documentele internaționale în materie conțin prevederi explicite nu numai la independența şi imparțialitatea judecătorilor, ci şi la inamovibilitatea acestora. De pildă, Principiile fundamentale ale independenței justiției, adoptate la cel de-al VII-lea Congres al Națiunilor Unite referitor la prevenirea infracțiunilor şi la tratamentul infractorilor, care a avut loc la Milano în 1985 prevăd în art. 12 că judecătorilor, indiferent dacă au fost numiți sau aleşi, trebuie să li se garanteze inamovibilitatea până la împlinirea vârstei obligatorii pentru pensionare sau până la expirarea duratei mandatului, acolo unde este cazul. Aceeaşi dispoziție este preluată în Recomandarea nr. (94) 12, adoptată de Consiliul de Miniştri al Consiliului Europei în 1994, care prevede că judecătorii numiți cu titlu permanent nu pot fi revocați fără un motiv întemeiat, atât timp cât nu au atins vârsta pensionării obligatorii. În proiectul Declarației Universale a Independenței Justiției, întocmit de dr. Singvhi în 1987 pentru Consiliul Economic şi Social (Comisia pentru Drepturile Omului) se arată că judecătorii nu vor fi transferați de la o instanță la altă, sau de la o funcție (judiciară) la alta, fără consimțământul lor expres. Carta Europeană cu privire la statutul judecătorului, adoptată în 1998, prevede că judecătorul în funcție într-un tribunal nu poate, în principiu, să fie desemnat şi nici transferat într-o nouă funcție, chiar şi în sens de promovare, fără liberul său consimțământ.

Textul constituțional înscris în art. 125 alin. (1) din Legea fundamentală precizează 18
că judecătorii numiți de Preşedintele României „sunt inamovibili în condițiile legii". Din această redactare a textului citat, care consacră instituția inamovibilității ca principiu constituțional, nu trebuie să tragem concluzia că Parlamentul ar avea puterea să îngrădească sau să limiteze inamovibilitatea judecătorilor, stabilind condiții care ar permite schimbarea acestora din funcție fără consimțământul lor. Condițiile legale pentru acordarea inamovibilității, potrivit art. 125 din Constituție, sunt reglementate strict în Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor şi procurorilor. Art. 2 alin. (1) din lege prevede că judecătorii numiți de Preşedintele României sunt inamovibili, dar nu Preşedintele acordă inamovibilitatea ca act de voință proprie, aceasta fiind rezultatul voinței legislative a Parlamentului. Mai mult, Forul legislativ are latitudinea să stabilească condițiile în care judecătorii capătă statut de inamovibilitate. În alin. (2), acelaşi articol precizează că judecătorii care au căpătat inamovibilitatea pot fi mutați prin transfer, delegare, detaşare sau promovare, numai cu acordul lor şi pot fi suspendați sau eliberați din funcție în condițiile prevăzute chiar în legea respectivă. Textul legal evocat, fără a fi o definiție a inamovibilității, îi creionează explicit conținutul şi poate fi interpretat ca o expunere completă a caracteristicilor acesteia.

---

[1] *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Economica, Paris, 1990, p. 333. A se vedea şi *O. Duhamel, Y. Meny*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 490-493.

[2] *F. Hamon, M. Troper*, Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 2003, p. 786-787. A se vedea şi *X. Boissy*, La séparation des pouvoirs ouvré jurisprudentielle. Sur la construction de l'État de droit postcommuniste, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 172-175.

19 Inamovibilitatea nu a fost concepută de Adunarea Constituantă și nici de către Parlament în mod absolut. Chiar Constituția condiționează păstrarea inamovibilității de respectarea de către judecătorul numit de Președintele României a obligațiilor legale ce-i revin în această calitate. Menționăm, de pildă, că potrivit Legii nr. 303/2004, judecătorul inamovibil va fi eliberat din funcție, dacă se dovedește că este lucrător operativ, inclusiv, ofițer acoperit, dacă este informator sau colaborator al unui serviciu de informații, inamovibilitatea sa nemaifiind operabilă în aceste cazuri.

20 Admiterea în magistratură a judecătorilor se face prin concurs, procedură competițională care evidențiază pregătirea profesională, aptitudinile, experiența și buna reputație a acestora. Sunt numiți judecători prin decret prezidențial și, ca urmare, au vocația de a deveni inamovibili, judecătorii care au promovat examenul de capacitate, desfășurat în cadrul Institutului Național al Magistraturii. Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, stabilește că delegarea, detașarea și transferul judecătorilor se pot face numai cu acordul scris al acestora. De asemenea, legea reglementează în art. 62 cazurile în care un judecător poate fi suspendat din funcție. Suspendarea poate fi dispusă numai de către Consiliul Superior al Magistraturii, care are rolul constituțional de garant al independenței justiției. Eliberarea din funcția de judecător se dispune tot prin decret prezidențial, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Inamovibilitatea nu împiedică răspunderea disciplinară a judecătorilor pentru abaterile de la îndatoririle de serviciu, precum și pentru faptele care afectează prestigiul justiției.

§3. Aspecte constituționale și legale ale carierei judecătorilor

21 Sub titlul acestui paragraf ne referim la judecători, în general, deși alin. (2) al art. 125 din Constituție, într-o interpretare logică, are în vedere elementele de carieră profesională ale judecătorilor numiți de Președintele României, deoarece alin. (1) al articolului menționat conexează problema inamovibilității, exclusiv de judecătorii numiți prin decret prezidențial. În felul acesta, Adunarea Constituantă a creat o legătură strânsă între cariera judecătorilor și inamovibilitatea lor, operabilă în ceea ce îi privește, doar din momentul numirii lor de către Președinte. Dacă așa este, atunci cariera judecătorilor este nu numai o garanție a inamovibilității, ci și condiția *sine qua non* a acordării și menținerii acesteia.

22 Adunarea Constituantă ar fi putut opta pentru oricare model cunoscut de recrutare a judecătorilor (numirea exclusivă de către un organism al puterii executive, alegerea și desemnarea acestora chiar de către puterea judecătorească). S-a dovedit, într-o practică istorică îndelungată, că fiecare dintre cele trei sisteme are mai multe dezavantaje decât avantaje, iar atunci când vorbim de avantaje, ne referim exclusiv la asigurarea independenței și imparțialității depline a judecătorilor. Nici un sistem de recrutate nu a dat satisfacție cerințelor justițiabilului de a avea acces la un proces echitabil, în care judecătorul să nu fie părtinitor.

23 În sistemul judiciar românesc numirea judecătorilor care au absolvit examenul de capacitate organizat de Consiliul Superior al Magistraturii prin Institutul Național al Magistraturii se face de către Președintele României la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Prin acest sistem se realizează o colaborare între puterea executivă și un organism al autorității judecătorești. Președintele României apare, în această procedură de recrutare a judecătorilor, ca reprezentant al suveranității statului, interesat ca justiția

să se înfăptuiască independent și imparțial de judecători competenți din punct de vedere profesional și cu experiență corespunzătoare în domeniul vieții judiciare. Consiliul Superior al Magistraturii, el însuși un organ care aparține autorității judecătorești și care este independent, fiind și garantul independenței justiției, are rolul, în procedura recrutării, de a asigura îndeplinirea de către viitorul judecător a cerințelor de ordin profesional ale profesiei pentru care s-a pregătit. Prin această procedură complexă de numire a judecătorilor se exclude posibila numire discreționară a judecătorilor de către puterea executivă, dar și recrutarea unor judecători care nu stăpânesc condițiile profesionale și de experiență pentru a judeca. Ca reprezentant al suveranității statului, Președintele a căpătat prin voința legislativă a Parlamentului dreptul de a refuza motivat, o singură dată, numirea judecătorilor propuși de Consiliul Superior al Magistraturii. Acest organism poate susține, însă, propunerea inițială cu obligația de a o motiva, iar Președintele României va fi obligat să dea curs propunerii respective, pentru a nu da naștere unui conflict juridic de natură constituțională în raporturile sale cu Consiliul Superior al Magistraturii.

Considerăm că atribuția Președintelui României de a refuza, chiar și o singură 24
dată, propunerea de numire în funcția de judecător prezentată de Consiliul Superior al Magistraturii a unui absolvent al Institutului Național al Magistraturii, este excesivă și conferă Președintelui un drept de a dispune discreționar o măsură de suveranitate statală. Legiuitorul nu a oferit Președintelui un criteriu legal pentru a putea refuza numirea în funcția de judecător. Rezultă, prin urmare, că refuzul său rămâne doar un act de oportunitate prezidențială de natură să anuleze pregătirea profesională a persoanei respective dobândită de aceasta în cadrul Institutului Național al Magistraturii.

Trebuie menționat că încă de la începuturile organizării judiciare moderne în țara 25
noastră s-a pus un accent deosebit pe cerința ca judecătorul să aibă o pregătire de specialitate cât mai solidă pentru numirea sa în această funcție. Art. 3 din Legea despre admisibilitatea și înaintarea în funcțiunile judecătoresci (Decretul nr. 710 din 4 decembrie 1864) prevedea că acei care au absolvit o facultate de drept din străinătate, pot fi admiși în funcțiunile judecătorești dacă diploma de absolvire a acesteia este recunoscută de universitatea română[1]. Potrivit aceluiași Decret, promovarea în funcții judiciare superioare era condiționată de stagii de activitate judiciară și de pregătire timp de cel puțin doi ani, într-o „școală de drept". Legea pentru organizarea judecătorească din 1 septembrie 1890 prevedea în art. 59 că nimeni nu poate fi numit judecător de tribunal dacă nu este licențiat sau doctor în drept. Toate legile speciale ulterioare privind organizarea judecătorească au menținut condițiile stricte de pregătire universitară pentru funcțiile de judecător.

Problema carierei profesionale a judecătorilor nu este limitată la condițiile de studii de 26
specialitate pentru numirea în funcție, ci cuprinde și pregătirea continuă de specialitate. Recomandarea nr. (94) 12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei prevede, între altele, că toate deciziile privind cariera profesională a judecătorilor trebuie să aibă la bază criterii obiective, iar selecția și cariera judecătorilor trebuie să se bazeze pe meritul profesional, luându-se în considerație calificarea, integritatea, competența și eficiența lor. Autoritatea competentă în privința selecției și carierei judecătorilor trebuie să fie independentă față de guvern și administrație. De asemenea, în Principiile fundamentale ale independenței justiției, adoptate în 1985, se prevede că „persoanele selectate pentru a îndeplini funcția

[1] *S. Popescu, D. Lupașcu*, op. cit., vol. I, p. 17.

judiciară trebuie să fie caracterizate prin integritate și abilitate și să fi urmat o pregătire corespunzătoare sau specializări în drept. Orice metodă de selecție a judecătorilor trebuie să prevină numirile judecătorești bazate pe motive improprii. În cadrul procesului de selecție a judecătorilor, nu pot fi permise discriminările bazate pe rasă, culoare, sex, religie, opinie politică sau de altă natură, origine națională sau socială, avere, naștere sau statut, cu excepția cerinței conform căreia candidatul la funcția de judecător trebuie să fie cetățean al țării respective, cerință care nu ar trebui considerată ca discriminatoare".

27 În doctrina noastră de specialitate s-a precizat, în continuarea acestor comandamente de principiu, că orice legislație trebuie să manifeste o preocupare majoră pentru recrutarea unor magistrați care să corespundă exigențelor tehnice (pregătire profesională, experiență, cunoașterea oamenilor etc.) și morale necesare exercitării imparțiale a funcției respective[1]. Tezele pentru proiectul de Constituție prezentate Constituantei nu au inclus prevederi referitoare la cariera profesională a judecătorilor. În alocuțiunea raportorului Comisiei de redactare a proiectului Legii fundamentale prezentată Adunării Constituante, s-a precizat că pentru a realiza în fapt independența magistraților, atât a judecătorilor, cât și a procurorilor, este necesară instituirea unui sistem neutru de numire, promovare și sancționare a acestora, situat în afara instituțiilor în care aceștia își desfășoară activitatea. S-a propus, în acest scop, înființarea Consiliului Superior al Magistraturii cu rolul de a propune Președintelui României numirea judecătorilor și a procurorilor și judecarea abaterilor disciplinare ale acestora[2].

28 Etapele sau fazele carierei profesionale a judecătorilor sunt, în principiu, aceleași cu cele ale funcționarilor publici și chiar ale angajaților obișnuiți din administrația publică. Scopul acestora și procedura de înfăptuire a fazelor respective sunt, însă, singulare, specifice judecătorilor, dar fără a le crea un regim juridic, care să discrimineze titularii altor funcții și ocupații socio-profesionale. Când vorbim de cariera profesională a judecătorilor, ne referim la recrutarea și numirea acestora, la promovarea în carieră, la delegarea, detașarea și transferarea lor, la suspendare, precum și la răspunderea pentru modul de înfăptuire a sarcinilor și obligațiilor ce le revin în această calitate sau pentru faptele care au legătură cu activitatea și conduita lor. În reglementarea elementelor de carieră a judecătorilor, Legiuitorul trebuie să țină seama de două aspecte: pe de-o parte, să respecte și să asigure prin legislația pe care o adoptă, independența judecătorului instituită în art. 124 alin. (3) din Constituție, iar pe de altă parte, să nu-l împiedice pe judecător să promoveze în funcție sau să ocupe poziții superioare în ierarhia funcțiilor de conducere, să-și perfecționeze continuu pregătirea de specialitate. În același timp, reglementând cariera profesională a judecătorilor, legiuitorul este dator să țină seama și de asigurarea bunului mers al organizării și funcționării sistemului instanțelor de judecată, iar pentru aceasta, să prevadă procedura delegării, detașării și transferului, subsumate aceluiași scop, de respectare a independenței justiției. Exigențe legislative similare le are Parlamentul și în privința suspendării din funcție și a răspunderii disciplinare și profesionale a judecătorilor.

29 Cariera judecătorilor (care vor căpăta inamovibilitate) începe cu numirea acestora de către Președintele României la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, după ce au promovat examenul de capacitate desfășurat în cadrul Institutului Național al

[1] *I. Leș*, op. cit., p. 85.

[2] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 566.

Magistraturii[1]. În lege se prevede, așa cu am arătat, că președintele poate refuza, o singură dată propunerea făcută de CSM, care are dreptul să susțină motivat propunerea inițială. Propunerea fiind făcută de Consiliul Superior al Magistraturi, se consideră că numirea în funcția de judecător (inamovibil) nu ar avea caracter politic. În practică însă, numirile pot fi făcute și pe criterii politice, deși este greu de dovedit acest lucru. Admiterea în magistratură a celorlalți judecători se face prin concurs, pe baza competenței profesionale, a aptitudinilor și a bunei reputații (art. 12 din Legea nr. 304/2004, republicată).

Oricum, unul dintre criteriile importante ale numirii este buna pregătire profesională, 30
dovedită chiar prin absolvirea examenului de capacitate de către cel propus de Consiliul Superior al Magistraturii. Acesta este și motivul pentru care Legea nr. 303/2004, republicată, prevede în art. 35 că formarea profesională continuă a judecătorilor și procurorilor constituie garanția independenței și imparțialității în exercitarea funcției. Textul de lege evocat capătă o rezonanță sporită atunci când legăm independența și imparțialitatea judecătorilor de inamovibilitatea acestora. Vom putea spune, astfel, că independența justiției depinde și de pregătirea profesională a celor care o înfăptuiesc, în sensul art. 124 alin. (1) din Constituție.

Un alt element de bază al carierei judecătorilor constă în promovarea acestora, 31
domeniu reglementat pe larg în Legea nr. 303/2004. Legea prevede că promovarea judecătorilor se face numai prin concurs organizat de Consiliul Superior al Magistraturii la nivel național, în limita posturilor vacante existente la tribunale și curți de apel[2]. Ține de ideea de promovare și numirea judecătorilor în funcții de conducere în cadrul instanțelor judecătorești, în condițiile stabilite în aceeași lege. În fine, delegarea, detașarea și transferul judecătorilor țin tot de cariera profesională a acestora. Comun pentru cele trei proceduri este cerința acordului scris al judecătorului care acceptă să parcurgă aceste proceduri. Delegarea se dispune, după caz, de președintele unei Curți de Apel, sau de Consiliul Superior al Magistraturii. Detașarea se poate dispune numai de către Consiliul Superior al Magistraturii. Tot acest organism aprobă cererile motivate de transfer de la o instanță la alta, formulate de către judecători[3].

Legea nr. 303/2004 prevede, de asemenea, condițiile și procedura de suspendare din 32
funcție a judecătorilor. Este supus procedurii de suspendare de către Consiliul Superior al Magistraturii, judecătorul care este trimis în judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni, când a fost arestat preventiv, ori dacă s-a dispus arestul la domiciliul a acestuia, dacă suferă de o boală psihică constatată prin expertiză de specialitate, care îl împiedică să-și exercite în mod corespunzător funcția și când a fost sancționat disciplinar.

Tot o problemă de carieră a judecătorilor este și răspunderea acestora în materie civilă, 33
disciplinară și penală. Procedura răspunderii este reglementată, de asemenea, în Legea nr. 303/2004.

---

[1] Nu avem în vedere în acest comentariu reglementările legale cuprinse în Legea nr. 303/2004 privind vocația și a altor persoane de a se prezenta la examenul de capacitate organizat de Consiliul Superior al Magistraturii.

[2] A se vedea, pe larg, *V.M. Ciobanu*, în *I. Muraru, S.-E. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1229-1230.

[3] A se vedea, pe larg, aspectele legale ale delegării, detașării și transferului judecătorilor, în *M. Tăbârcă*, Drept procesual civil, Vol. I. Teoria generală, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 54-56.

§4. Incompatibilitățile constituționale și legale ale judecătorilor

34 Constituția prevede în art. 125 alin. (3) că funcția de judecător este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior[1)].

35 Incompatibilitățile de ordin constituțional izvorăsc din principiul separației celor trei puteri în stat, potrivit căruia puterea judecătorească este separată de cea legislativă și executivă. Cum judecătorul este și independent, este firesc ca funcția acestuia să fie incompatibilă cu exercitarea unei funcții sau activități care intră în sfera altei puteri statale. Pentru a-și păstra o independență absolută față de orice altă autoritate a statului, judecătorul este obligat să renunțe la alte funcții publice. Cum independența judecătorului ar putea fi alterată și din sfera vieții private, Constituția a extins incompatibilitățile funcției exercitate de acesta la orice alte funcții private. Constituția prevede o singură excepție: funcțiile didactice din învățământul superior, indiferent care ar fi specializarea disciplinei predate de un judecător.

36 În afară de acest tip de incompatibilitate de ordin constituțional, aplicabil și judecătorilor constituționali, Legea nr. 303/2004, republicată, prevede în art. 5 alin. (2) că judecătorii sunt obligați să se abțină de la orice activitate legată de actul de justiție în cazuri care presupun existența unui conflict între interesele lor și interesul public de înfăptuire a justiției sau de apărare a intereselor generale ale societății, cu excepția cazurilor în care conflictul de interese a fost adus la cunoștință în scris, colegiului de conducere al instanței și s-a considerat că existența conflictului de interese nu afectează îndeplinirea imparțială a atribuțiilor de serviciu. Acest gen de incompatibilitate a fost definit în literatura de specialitate ca fiind situația de parțialitate și subiectivism în care se află unul dintre subiecții procesuali oficiali într-o cauză penală concretă, situație ce reprezintă un impediment în participarea acestuia la soluționarea cauzei respective[2)]. În alin. (1) al art. 5 din Legea nr. 303/2004, republicată, textul incompatibilității constituționale este extins în privința magistraților-asistenți și asistenților judiciari, pentru aceștia, incompatibilitatea respectivă nemaifiind, însă, de rang constituțional, ci doar legal. În același text, Parlamentul a extins excepția prevăzută în art. 125 alin. (3) din Constituție la funcțiile de instruire la care au acces judecătorii, ca personal didactic, în cadrul Institutului Național al Magistraturii și al Școlii Naționale de Grefieri[3)]. Totodată, Legea nr. 303/2004, republicată, stabilește în art. 8 că judecătorilor le este interzis să desfășoare activități comerciale, direct sau prin persoane interpuse, să desfășoare activități de arbitraj în litigii civile, comerciale sau de altă natură, să aibă calitatea de asociat sau de membru în organele de conducere, administrare sau control la societăți civile, societăți comerciale, inclusiv bănci sau alte instituții de credit, societăți de asigurare ori financiare, companii naționale, societăți naționale sau regii autonome, să aibă calitatea de membru al unui grup de interes economic.

[1)] Funcțiile de conducere din învățământul superior sunt incompatibile cu funcția de judecător, la fel ca în cazul judecătorilor constituționali.

[2)] A se vedea *T. Pop*, Drept procesual penal, Partea generală, vol. II, Tipografia Națională, 1946, p. 271 și *Gh. Mateuț*, Tratat de procedură penală. Partea generală, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 487.

[3)] Extinderea excepțiilor de la regimul constituțional al incompatibilității magistraților are caracter neconstituțional.

Prin voința legiuitorului, judecătorilor le este, totodată, interzis să dea consultații 37
scrise sau verbale în probleme litigioase, chiar dacă procesele respective sunt pe rolul altor instanțe decât acelea în care își exercită funcția și nu pot îndeplini orice altă activitate care, potrivit legii, se realizează de avocat. O interdicție care vizează obligația de imparțialitate a judecătorului și menținerea prestigiului funcției pe care o exercită acesta, constă în interzicerea ca el să se folosească de calitatea pe care o are pentru a influența soluția instanței de judecată sau a parchetului. Legea nr. 303/2004 îl obligă pe judecător să evite a se crea aparența că ar putea influența în orice fel soluția instanței sau a parchetului.

Art. 99 lit. b) din Legea nr. 303/2004, republicată, prevede că încălcarea de către 38
judecători a prevederilor legale referitoare la incompatibilități și interdicții constituie abatere disciplinară. Sancțiunea disciplinară, în acest caz, depinde de gravitatea abaterii și se aplică de secția de judecători a Consiliului Superior al Magistraturii. Sancțiunile sunt prevăzute în art. 100 din Legea nr. 303/2004, republicată, cea mai gravă fiind excluderea din magistratură.

Legea fundamentală a instituit și o interdicție pentru Parlament și organele administrației 39
publice locale. Totodată, judecătorii nu au dreptul să desfășoare sau să participe la activități care au caracter politic. Toate aceste interdicții, la care se mai adaugă și altele, chiar în aceeași lege (de pildă, interdicția de a-și exprima public opiniile cu privire la procese aflate în curs de desfășurare sau asupra unor cazuri aflate în curs de investigare de către parchet), nu sunt calificate ca incompatibilități, dar trebuie respectate cu strictețe de către judecători, pentru ca aceștia să-și păstreze statutul constituțional de independență și imparțialitate. Prin lege specială, Parlamentul are latitudinea de a institui în sarcina judecătorilor și alte interdicții, dacă apreciază că în acest fel se întărește independența actului de justiție. Un exemplu de o nouă interdicție ar fi obligația de rezervă a judecătorilor de a comenta sau de a-și exprima opiniile față de dosare aflate pe rolul Curții Constituționale, ori față de diferite hotărâri parlamentare.

Codul de procedură civilă, aflat în vigoare, reglementează incompatibilitatea, abținerea 40
și recuzarea, ca incidente procedurale privind alcătuirea instanței de judecată. Între incompatibilitatea de ordin constituțional reglementată în art. 125 alin. (3) din Constituție și acest tip (procedural) de incompatibilitate nu există, însă, nicio legătură[1)]. Acest gen de incompatibilitate a fost definit în doctrină ca fiind situația în care un judecător este oprit

[1)] Codul de procedură civilă reglementează în art. 41 cazurile care atrag incompatibilitatea absolută a unui judecător, motiv pentru care acesta nu ar trebui să intre într-un anumit complet de judecată. Codul are aici în vedere, pe judecătorul care a pronunțat o încheiere interlocutorie sau o hotărâre prin care s-a soluționat o cauză și care nu poate judeca aceeași pricină în apel, recurs, contestație în anulare sau revizuire și nici după trimiterea în judecată, sau pe cel care a fost martor, expert, procuror, avocat, asistent judiciar, magistrat asistent sau mediator în aceeași cauză. Este, de asemenea, în incompatibilitate procedurală, judecătorul care și-a exprimat anterior părerea cu privire la soluție, în cauza în care a fost desemnat să o judece. Tot astfel, un judecător se află în incompatibilitate, atunci când există împrejurări care fac justificată temerea că el, soțul său, ascendenții ori descendenții acestora, după caz, ar avea un interes în legătură cu pricina care se judecă, când soțul sau fostul soț al judecătorului este rudă ori afin până la gradul al patrulea inclusiv, cu vreuna dintre părți. Judecătorul care s-ar afla în incompatibilitate, conform art. 41 și art. 42 C.proc.civ. este obligat să se abțină de la judecarea pricinii. În caz contra, el poate fi recuzat de oricare dintre părți înainte de începerea oricărei dezbateri.

să ia parte la soluționarea unei pricini, respectiv, când se poate cere îndepărtarea unui judecător de la soluționarea unei anumite cauze[1].

Art. 126. Instanțele judecătorești

(1) Justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege.

(2) Competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt prevăzute numai prin lege.

(3) Înalta Curte de Casație și Justiție asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale.

(4) Compunerea Înaltei Curți de Casație și Justiție și regulile de funcționare a acesteia se stabilesc prin lege organică.

(5) Este interzisă înființarea de instanțe extraordinare. Prin lege organică pot fi înființate instanțe specializate în anumite materii, cu posibilitatea participării, după caz, a unor persoane din afara magistraturii.

(6) Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.

Lucrări de referință: *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 177-183; *T.C. Briciu, C.C. Dinu, P. Pop*, Instituții judiciare, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 118-129, 134-140; *M. Duțu*, Istoria Înaltei Curți de Casație și Justiție, Ed. Economică, București, 2007, p. 31-93; *I. Leș*, Sisteme judiciare comparate, Ed. All Beck, București, 2002, p. 61-68; *Gr.Gr. Theodoru*, Tratat de Drept procesual penal, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 59-64.

Studii de specialitate: *I. Alexandru*, Ministerul Public a fost, este și trebuie să rămână o autoritate în cadrul puterii executive, în Revista de Drept Public nr. 3/2013; *Ș. Beligrădeanu*, Considerații critice asupra diversității nejustificate a reglementărilor legale privind competența materială a instanțelor judecătorești în domeniul soluționării conflictelor de muncă, în Dreptul nr. 10/2009; *V.M. Ciobanu*, Câteva reflecții cu privire la reforma justiției civile în România, în Dreptul nr. 2/2006; *C.C. Dinu*, Aspecte de noutate privitoare la hotărârea arbitrală în lumina noului Cod de procedură civilă, în Pandectele Române nr. 8/2013; *I. B. Diamant, E. Blându; II, C. Turianu*, Discuție cu privire a caracterul deciziilor Curții Supreme de Justiție, date în secțiuni unite, ca urmare a introducerii unor recursuri în interesul legii, în Dreptul nr. 7/2003; *I. Deleanu*, Accesul liber la justiție sau dreptul la un recurs efectiv, în Curierul Judiciar nr. 11/2006; *D.-C. Dragoș*, Discuți privind posibilitatea anulării unui act administrativ pe motiv de inoportunitate, în Dreptul nr. 8/2004; *I. Lazar*, Avantajele jurisdicțiilor administrative în procesul de înfăptuire a justiției, cu privire specială și asupra medierii, în Revista de Drept Public nr. 1/2009; *A. Fanu-Moca, C. Roșu*, Recursul în casație în procedura penală, în Dreptul nr. 8/2015; *A. Iorgovan, I. Vida*, Constituționalizarea contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 5-6/1994; *A. Iorgovan, F. Șerban*, Despre actele de comandament militar, în Revista de Drept Public nr. 1-2/1997; *I. Leș*, Implicațiile reformei constituționale asupra participării persoanelor din afara magistraturii la înfăptuirea actului de justiție, în Dreptul nr. 4/2004; *I. Leș*, Implicațiile reformei constituționale asupra participării persoanelor din afara magistraturii la înfăptuirea actului de justiție, în Dreptul nr. 4/2004; *Gh. Mateuț*, Calea de atac ordinară a apelului în procedura penală română I, în Dreptul nr. 2/1994; *M. Niculeasa*, Câteva considerații privind Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 8/2005; *P. Ninosu*, Autoritatea judecătorească în statul de drept. Probleme ale raporturilor sale cu autoritatea legiuitoare și celelalte autorități publice, în Dreptul nr. 1/1994; *V. Pătulea*, Răspunderea autorităților publice pentru vătămările produse cetățenilor prin actele lor, în Dreptul nr. 4/1997; *C.-L. Popescu*, Contenciosul administrativ

[1] *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 62.

potrivit dispozițiilor constituționale revizuite, în Dreptul nr. 3/2004; *R.A. Popa*, Modelul noii societăți democratice românești. Capacitatea justiției de a asigura echilibrul cu celelalte puteri ale statului, în Dreptul nr. 9/2015; *O. Predescu*, Justiția – pilon al statului de drept, în Dreptul nr. 6/2015; *A. Trăilescu*, Studiu comparativ al formelor contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 3/2006; *A. Trăilescu*, Controverse în legătură cu controlul judecătoresc special al actelor administrative, în Dreptul nr. 11/2009; *A. Țuculeanu*, Controlul activității jurisdicționale a instanțelor se realizează numai prin folosirea căilor de atac prevăzute de lege, în Dreptul nr. 11/1996; *S. Tănăsescu, B. Dima*, Puterea judecătorească, în Revista de Drept Public nr. 1/2013; *V. Vedinaș*, Aspecte teoretice și practice privind competența materială a instanțelor judecătorești în soluționarea litigiilor rezultate din activitatea Curții de Conturi, în Dreptul nr. 5/2012.

Corelații legislative: Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată (M.Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005); art. 94-97 C.proc.civ.; art. 35-40 C.proc.pen.; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004).

Comentariu

Sumar

§1. Concepția Adunării Constituante privind reglementarea sistemului ierarhic al instanțelor judecătorești 1335
§2. Competența instanțelor judecătorești și procedurile de judecată sunt exclusiv de domeniul legii 1337
§3. Competența exclusivă a Înaltei Curți de Casație și Justiție de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către instanțele judecătorești 1339
§4. Compunerea și funcționarea Înaltei Curți de Casație și Justiție sunt rezervate domeniului legii organice 1341
§5. Este interzisă înființarea de instanțe extraordinare 1342
§6. Parlamentul poate înființa instanțe specializate 1342
§7. Garantarea constituțională a contenciosului administrativ 1343

§1. Concepția Adunării Constituante privind reglementarea sistemului ierarhic al instanțelor judecătorești

Tezele proiectului de Constituție nu au cuprins aspecte de nuanță ale organizării sistemului 1
instanțelor judecătorești, întrucât această problemă este rezervată, cu multă vreme înainte, nu numai în țara noastră, ci în general, voinței legislative a Parlamentului. În Constituție pot fi expuse, cel mult, principii generale privind rolul și funcțiile justiției sociale, ale organizării instanțelor judecătorești. Organizarea sistemului judiciar pe două grade de jurisdicție (în primă instanță și în apel) era deja o constantă procedurală, respectată și în perioada anterioară schimbării regimului politic în decembrie 1989, la care Adunarea Constituantă nu putea să renunțe. La cele două grade de jurisdicție, se putea adăuga în condiții speciale și potrivit unei proceduri stricte, o cale extraordinară de atac. Așa cum se arată în tezele consacrate Autorității judecătorești, propunerile avansate de Comisia constituțională pentru elaborarea proiectului de Constituție, au reînviat tradiția veche românească și au restructurat întregul sistem judiciar de administrare a justiției[1]. În concepția Adunării Constituante, hotărârea instanței de fond putea fi atacată la o instanță de apel, iar deciziile acesteia puteau fi apoi

[1] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 567.

supuse unui recurs la instanța supremă[1]. Soluția aleasă de Adunarea Constituantă era în acord cu art. 2 parag. 1 al Protocolului 7 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, adoptat la 22 noiembrie 1984 la Strasbourg, care a consacrat dublul grad de jurisdicție prevăzând că „orice persoană declarată vinovată de o infracțiune de către un tribunal are dreptul să ceară examinarea declarației de vinovăție sau a condamnării de către o jurisdicție superioară. Exercitarea acestui drept, inclusiv motivele pentru care acesta poate fi exercitat, sunt reglementate de lege".

2 Teza a II-a din cele privind Autoritatea judecătorească, a statuat astfel, că „justiția se înfăptuiește prin: judecătorii, tribunale județene, Curți de Apel și Curtea Supremă de Justiție"[2]. Textul citat are și semnificația constituțională de a preciza care sunt organismele prin care se exercită efectiv puterea judecătorească. Nici Ministerul Public, nici Consiliul Superior al Magistraturii nu fac parte din ceea ce numim îndeobște putere judecătorească. Această precizare este importantă, întrucât în textul constituțional, Adunarea Constituantă nu a făcut nicio referire la puterea judecătorească, ca atare. Mai mult, sub titlul „Autoritatea judecătorească" tezele au cuprins prevederi nu numai la instanțe, ci și la Ministerul Public, precum și la Consiliul Superior al Magistraturii. Pentru a nu exisa nicio confuzie cât privește conținutul termenului de „Autoritate Judecătorească", Legiuitorul constituant s-a referit explicit și separat în art. 126 alin. (1) la sistemul instanțelor judecătorești, arătând componența structurii acestuia[3].

3 Membrii Constituantei au achiesat parțial la propunerea Comisiei constituționale de interzicere expresă a înființării instanțelor extraordinare, cu excepția celor militare în timp de război. Rezervele Adunării Constituante s-au referit la crearea instanțelor militare, astfel încât proiectul de Constituție a prevăzut în art. 124 alin. (1) că „justiția se realizează prin Curtea Supremă de Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege". Nicio referire a instanțe militare! Indirect, se acorda dreptul Parlamentului de a crea astfel de instanțe, nu numai în timp de război, ci și în timp de pace. De altfel, formularea din teze referitoare la instanțele militare lăsa deschisă problema dacă acestea puteau fi considerate instanțe extraordinare sau speciale. Tezele precizaseră că „este interzisă crearea unor instanțe extraordinare, cu excepția celor militare în timp de război". În Teze nu s-a precizat ce înseamnă „instanțe extraordinare", dar o caracterizare (definiție) a acestora o găsim în art. 101 alin. (1) din Constituția din 1923, care a statuat că „tribunale extraordinare nu se pot crea sub nici un fel de numire și sub nici un fel de cuvânt în vederea unor anume procese, fie civile, fie penale sau în vederea judecării unor anume persoane".

4 Referitor la instanțele militare, în dezbaterile parlamentare din Constituantă s-au exprimat opinii pro și contra. S-a susținut, astfel, că justiția militară nu-și mai găsește rostul în organizarea judecătorească actuală[4]. Dimpotrivă, alți membri ai Adunării Constituante, au adus argumente în sprijinul ideii că instanțele militare sunt instanțe speciale *ratione materiae* și *ratione personae* și în consecință, acestea trebuie să fie menținute[5].

---

[1] Ibidem.

[2] Idem, p. 452.

[3] În același sens, *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 126 din Constituție, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1234.

[4] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 580.

[5] Idem, p. 577.

Tezele au supus dezbaterii membrilor Constituantei și o altă problemă: posibilitatea 5
înființării, prin lege, a „instanțelor pentru materii speciale"[1]. Propunerea Comisiei Constituționale nu a fost reținută în proiectul de Constituție. Cu prilejul revizuirii constituționale din 2003, s-a introdus însă în cuprinsul Legii fundamentale posibilitatea ca Parlamentul să înființeze prin lege organică instanțe specializate în anumite materii, din completul cărora să poată face parte, după caz, și persoane din afara magistraturii.

În final, textul proiectului de Constituție a prevăzut în art. 124 alin. (1) că „justiția se 6
realizează prin Curtea Supremă de Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege". S-a lăsat, astfel, pe seama voinței legislative a Parlamentului, să înființeze instanțe judecătorești cu o competență specială, mai ales că alin. (3) al art. 124 prevedea că este atributul suveran al Parlamentului de a institui competența instanțelor și procedura de judecată. Dublul grad de jurisdicție presupune, prin definiție, așezarea ierarhică a instanțelor de judecată, într-un sistem, instanța superioară având dreptul să judece în apel hotărârile pronunțate în primă instanță de instanța inferioară.

Deși în dezbaterile din Constituantă s-a propus schimbarea denumirii instanței supreme 7
în Înalta Curte de Casație și Justiție, Comisia constituțională de elaborare a proiectului Legii fundamentale a refuzat să accepte acest amendament. Cu prilejul revizuirii constituționale din 2003 această schimbare s-a produs, astfel că Înalta Curte de Casație și Justiție și-a reconfirmat rolul și competența ca instanță de casație să exercite calea extraordinară de atac împotriva hotărârilor judecătorești pronunțate în primă instanță și în apel. În plus, Legea nr. 429/2003 pentru revizuirea Constituției a prevăzut că instanța supremă asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești. Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, prevede în art. 1 alin. (1) că puterea judecătorească se exercită de Înalta Curte de Casație și Justiție și de celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege.

§2. Competența instanțelor judecătorești și procedurile de judecată sunt exclusiv de domeniul legii

Art. 126 alin. (2) din Constituție prevede că reglementarea competenței instanțelor 8
judecătorești și a procedurii de judecată este de domeniul exclusiv al legii. Într-adevăr, Constituția nu poate să reglementeze decât, eventual, principii generale ale competenței instanțelor de judecată, precum și ale procedurilor utilizate de acestea în procesele pe care le soluționează. Competența materială și teritorială a instanțelor, precum și normele de procedură civilă, penală, sau de altă natură nu pot fi reglementate decât de către Parlament. Constituția introduce în textul comentat o normă constituțională imperativă: Parlamentul este constrâns să reglementeze competența instanțelor și procedura de judecată numai prin lege. Ca atare, Guvernul nu are dreptul să adopte în aceste domenii ordonanțe de urgență deși aceste acte normative sunt similare ca forță juridică legilor[2]. O problemă de constituționalitate poate să apară în momentul în care Guvernul nu respectă exigența

[1] Idem, p. 452.

[2] În practică, însă, această cerință imperativă nu este respectată, Guvernul apelând deseori la ordonanțe de urgență în această materie. S-a format astfel o cutumă *praeter legem* care tinde să înfrângă norma constituțională.

impusă de Legiuitorul constituant, Parlamentului, în legătură cu aplicarea art. 126 alin. (2) din Constituție. În opinia noastră, legea de aprobare a unei ordonanțe a Guvernului, în care s-ar reglementa competența instanțelor și norme de procedură aplicabile în activitatea acestora, ar putea fi atacată la Curtea Constituțională. De asemenea, instanța de contencios constituțional ar putea fi sesizată cu existența unui conflict juridic de natură constituțională între Parlament și Guvern, pe motiv că acesta a încălcat prevederile art. 126 alin. (2) din Legea fundamentală reglementând procedura de judecată prin ordonanțe de urgență.

9 Întrucât problemele legate de competența instanțelor judecătorești și de normele de procedură sunt extrem de complexe, în principiu, nu ar trebui să se admită nici ca reglementarea acestora să se facă prin angajarea răspunderii Guvernului, în conformitate cu prevederile art. 114 din Constituție. Este adevărat că un proiect de lege, conținând norme juridice referitoare la competența instanțelor și la procedura de judecată, poate fi adoptat formal prin angajarea răspunderii Guvernului, dar recurgerea la o asemenea modalitate încalcă suveranitatea Parlamentului, putând fi calificată ca un model de guvernare mai puțin democratică.

10 Atunci când ne referim la competența unei autorități publice avem în vedere specializarea activității acesteia, astfel încât actele înfăptuite de autoritatea respectivă să fie realizate potrivit unei proceduri unitare. Competența instanțelor și procedura de judecată fac obiectul unor coduri (îndeobște, de procedură civilă și penală), ceea ce nu exclude ca prin legi speciale, legiuitorul să reglementeze și alte norme speciale în materie. Competența unui organ de judecată reprezintă, așadar, ceea ce legea determină că acesta poate și trebuie să facă, în calitatea în care este învestit și limita până la care se poate întinde activitatea lui regulată și normală[1)].

11 În doctrină s-a precizat, de asemenea, că în cadrul dreptului procesual civil, competența este definită ca fiind aptitudinea recunoscută de lege unei instanțe judecătorești de a judeca un anumit litigiu[2)]. Nu sunt diferențe de substanță între termenul de competență în materia procedurii civile față de cel utilizat în procedura penală. Potrivit acestui tip de procedură jurisdicțională, competența instanțelor (penale) este capacitatea diferitelor organe judiciare de a-și îndeplini funcția esențială prevăzută de lege, respectiv, asupra cauzelor penale, în grad și în circumscripția teritorială. În acest fel, se susține în literatura de specialitate, competența instanțelor penale indică care dintre acestea exercită jurisdicția în cazul infracțiunilor, cum sunt repartizate cauzele penale, adică diferitele categorii de infracțiuni, între instanțele judecătorești, ce cauze sunt de competența judecătoriilor, respectiv, tribunalelor, inclusiv, tribunalelor specializate, curților de apel și Înaltei Curți de Casație și Justiție[3)]. Stabilirea competenței unei instanțe judecătorești presupune, așa cum s-a precizat în doctrină, repartizarea cauzelor civile, penale, comerciale, de contencios administrativ, de familie, de muncă etc. între instanțele de judecată[4)].

[1)] *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 156.

[2)] *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic și practic de procedură civilă, vol. I, Ed. Național, București, 1996, p. 371.

[3)] *Gh. Mateuț*, Tratat de procedură penală. Partea generală, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 397-398.

[4)] *V.M. Ciobanu*, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 1236.

Atunci când vorbim de competența instanțelor judecătorești sau a altor organisme cu activitate jurisdicțională, nu avem în vedere pe cel care soluționează o anumită cauză, indiferent dacă acesta are statut de judecător sau deține doar anumite atribuții de natură constituțională, ci instanța ca atare sau, după caz, organismul jurisdicțional respectiv[1]. Codul de procedură civilă, ca și cel de procedură penală cuprind reguli foarte stricte referitoare la competența materială și teritorială a instanțelor civile și a celor penale. Există, totodată, o procedură specială pentru judecarea cauzelor de contencios administrativ, precum și a altor cauze. Curtea Constituțională deși nu este o instanță judecătorească, are anumite reguli de competență, prevăzute în Constituție și în Legea sa organică (Legea nr. 47/1992). Regulile de procedură în fața Curții Constituționale se completează cu reguli ale Codului de procedură civilă, în măsura în care acestea sunt compatibile cu rolul și funcțiile instanței de contencios constituțional. 12

Reguli de procedură judiciară sunt înscrise și în Legea nr. 304/2004 privind organizarea și funcționarea judiciară, republicată. Respectarea normelor privind competența instanțelor de judecată are o importanță deosebită pentru judecarea și soluționarea echitabilă și potrivit legii a unei pricini. Pentru aceasta, Codul de procedură civilă prevede, de pildă, în art. 131 că la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate în fața primei instanțe, judecătorul este obligat, din oficiu, să verifice și să stabilească dacă instanța sesizată este competentă general, material și teritorial să judece pricina, consemnând în cuprinsul încheierii de ședință temeiurile de drept pentru care constată competența instanței sesizate. 13

§3. Competența exclusivă a Înaltei Curți de Casație și Justiție de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către instanțele judecătorești

Nu întotdeauna textul unei legi este suficient de clar pentru judecătorul care îl aplică. În această situație ipotetică, se pune problema interpretării normei de drept pentru soluționarea cauzei aflate pe rolul instanței respective. Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa că instanțele judecătorești interpretează legea, în mod necesar, în procesul soluționării cauzelor cu care au fost învestite, interpretarea fiind faza indispensabilă procesului de aplicare a legii[2]. Activitatea jurisdicțională a instanțelor judecătorești arată, chiar, că unele dintre acestea, au interpretat și aplicat o normă de drept într-un anumit fel și altele în alt fel, cea ce a dat naștere la o practică neunitară de realizare a dreptului în diferite materii. Necesitatea interpretării este justificată de faptul că în procesul aplicării dreptului, organul de aplicare (judecătorul în speță) trebuie să clarifice textul normei juridice, să stabilească compatibilitatea acesteia în raport de cauza pe care o are de soluționat[3]. Interpretarea textului legal pe care o face un judecător nu poate avea un caracter general, ci dimpotrivă este o interpretare de speță. Judecătorul nu are dreptul să facă o „interpretare teoretico-filozofică a dreptului", așa cum s-a afirmat corect în doctrină. În teoria generală a dreptului se aplică mai multe tipuri sau metode de interpretare a normei de drept, dintre care aici ne interesează interpretarea oficială, denumită și interpretare cu forță juridică, întrucât aceasta este obligatorie. 14

[1] *F. Măgureanu*, Drept procesual, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 209.
[2] Decizia Curții Constituționale nr. 275 din 8 mai 2014 (M.Of. nr. 531 din 17 iulie 2014).
[3] *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 204.

15 În comentariul art. 126 din Constituție ne referim însă la interpretarea pe care o asigură Înalta Curte de Casație și Justiție. Trebuie să subliniem de la început legitimitatea constituțională a dreptului instanței supreme de a interpreta legea. Nu este vorba de o interpretare generală, abstractă a legii, acest lucru putând să-l facă Parlamentul în calitate de autor al legii interpretate. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis că scopul reglementării competenței instanței supreme de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești îl constituie promovarea unei corecte interpretări a normelor juridice în vigoare, iar nu elaborarea unor noi norme. Legiuitorul având în vedere poziția Înaltei Curți de Casație și Justiție în sistemul instanțelor judecătorești, precum și rolul său prevăzut de Constituție, a instituit obligativitatea interpretării date de aceasta în scopul aplicării unitare de către instanțele judecătorești a unui text de lege, fără ca instanța supremă să se substituie Parlamentului, unica putere legiuitoare în stat[1].

16 Scopul interpretării făcute de Înalta Curte de Casație și Justiție este clarificarea textului legii în vederea aplicării unitare a acesteia de către instanțele judecătorești[2]. Prin urmare, interpretarea dată astfel, este obligatorie pentru toate instanțele de judecată, dar nu și pentru forul legislativ, care a adoptat legea interpretată. Potrivit art. 514 C.proc.civ., pentru a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către toate instanțele judecătorești, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, din oficiu sau la cererea ministrului justiției, Colegiul de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție, colegiile de conducere ale curților de apel, precum și Avocatul Poporului au îndatorirea să ceară instanței supreme să se pronunțe asupra problemelor de drept care au fost soluționate în mod diferit de instanțele judecătorești. Acest lucru se face pe calea unui recurs în interesul legii, care este admisibil numai dacă se face dovada că problemele de drept care formează obiectul judecății au fost soluționate în mod diferit prin hotărâri judecătorești definitive. Acest tip de recurs este o cale extraordinară de atac.

17 Faptul că sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea judecării unui recurs în interesul legii este reglementată ca o îndatorire legală, arată în mod clar că prin această procedură se urmărește realizarea principiului constituțional al supremației legii înscris în art. 1 alin. (5) din Constituție. Dispoziția constituțională înscrisă în art. 126 alin. (3) din Legea fundamentală recunoaște, indirect, că judecătorii în procesele anterioare soluționate diferit, au comis erori judiciare tocmai datorită aplicării neunitare a legii. Se poate pune astfel, problema răspunderii judecătorilor care au aplicat greșit norma de drept la speța pe care au judecat-o. Drepturile dobândite de părți în cadrul proceselor soluționate până la decizia instanței supreme nu pot fi însă prejudiciate[3]. Exercitarea acestei căi extraordinare de atac urmărește să fixeze jurisprudența asupra problemelor de drept care au fost soluționate în mod diferit, în scopul de a asigura o interpretare și aplicare uniformă a legii cu efecte numai pentru viitor[4]. Altfel spus, scopul recursului în interesul legii nu poate

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 585 din 5 mai 2011 (M.Of. nr. 617 din 31 august 2011).

[2] Art. 18 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, prevede că „Înalta Curte de Casație și Justiție asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale".

[3] *F. Măgureanu*, op. cit., p. 592.

[4] Ibidem.

afecta stabilitatea raporturilor sociale proteguite prin hotărâri judecătorești care au intrat deja în puterea lucrului judecat[1].

Prin intermediul recursului în interesul legii, se susține în doctrina de procedură penală, instanța supremă intervine în cele mai delicate probleme de drept, aducându-și astfel contribuția la rezolvarea unor situații controversate și la unificarea practicii judiciare în materie, obligatorii pentru toate instanțele judecătorești[2]. Curtea Constituțională a reținut că instituția recursului în interesul legii conferă judecătorilor instanței supreme dreptul de a da o anumită interpretare, unificând astfel diferențele de interpretare și de aplicare a aceluiași text de lege de către instanțele inferioare. Asemenea soluții interpretative, constante și unitare, a precizat instanța de contencios constituțional, care nu privesc anumite părți și nici nu au efect asupra soluțiilor anterior pronunțate, ce au dobândit autoritate de lucru judecat, sunt invocate în doctrină ca „precedente judiciare", fiind considerate în literatura juridică „izvoare secundare de drept" sau „izvoare interpretative"[3]. 18

§4. Compunerea și funcționarea Înaltei Curți de Casație și Justiție sunt rezervate domeniului legii organice

Înalta Curte de Casație și Justiție este o autoritate publică de rang constituțional și o instituție fundamentală a statului, în sensul art. 115 alin. (6) din Constituție. Această aserțiune își are temeiul în art. 126 alin. (1) din Constituție, care doar o menționează și îi configurează rolul, și anume, acela de a realiza, alături de celelalte instanțe judecătorești, justiția. În concepția Legiuitorului constituant și celelalte instanțe judecătorești sunt de rang constituțional, după ce vor fi stabilite (nominalizate) sau pe măsură ce vor fi stabilite de lege. Organizarea și funcționarea oricărei instanțe judecătorești nu pot face obiectul de reglementare al unei ordonanțe a Guvernului. Legat de aceasta, trebuie menționat că există o regulă cvasigenerală ca dispozițiile referitoare la compunerea, organizarea și funcționarea unei astfel de instituții să nu facă obiectul Constituției, ca atare, ci al unei legi speciale adoptate de Parlament, condiționat însă să nu aducă atingere ori să-i afecteze poziția constituțională. Referitor la compunerea și funcționarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, este o oportunitate a Parlamentului să aleagă modalitatea de reglementare a acestora. Parlamentul este liber să adopte o lege specială consacrată organizării și funcționării instanței supreme sau să includă organizarea acesteia într-o reglementare normativă larg cuprinzătoare[4]. 19

În cele din urmă, Parlamentul a decis să includă într-o lege generală (Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară) normele privind organizarea, competența și compunerea Înaltei Curți de Casație și Justiție. Singura condiție impusă de Constituție Parlamentului, este ca legea respectivă să aibă caracter organic. 20

---

[1] *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 842.

[2] *Gh. Mateuț*, Tratat de procedură penală. Partea generală, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 87.

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 360 din 25 martie 2010 (M.Of. nr. 317 din 14 mai 2010).

[4] A se vedea, asupra acestei probleme, *V.M. Ciobanu*, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 1234.

§5. Este interzisă înființarea de instanțe extraordinare

21 Adunarea Constituantă și-a însușit propunerea din tezele consacrate Autorității judecătorești ca textul constituțional să interzică expres înființarea instanțelor extraordinare, deși nu le-a definit, ca atare. Acest tip de instanțe este incompatibil, prin definiție, cu statul de drept. Sistemul judiciar conține elementele necesare și suficiente pentru pedepsirea celor care aduc atingere valorilor ocrotite prin legea penală, făcând astfel inoportună crearea unui tribunal extraordinar pentru judecarea anumitor persoane – de regulă demnitari ai statului – sau a anumitor procese civile, penale sau de altă natură. Renunțarea la căile obișnuite de înfăptuire a justiției în cadrul instanțelor prevăzute în art. 126 alin. (1) în favoarea unui tribunal extraordinar este de natură să afecteze încrederea cetățeanului față de justiție ca funcție suverană a statului și față chiar de stat. Un tribunal extraordinar induce ideea condamnării unei persoane, de către o astfel de instanță, chiar înainte de a fi judecată și fără a putea invoca prezumția de nevinovăție. Dreptul la apărare în fața tribunalului extraordinar rămâne o formulă legală fără conținut real. Înființarea instanțelor extraordinare a fost prohibită nu numai de Constituția din 1923, ci și de aceea adoptată în 1938 sub autoritatea majestică a Regelui Carol al II-lea.

§6. Parlamentul poate înființa instanțe specializate

22 În dezvoltarea dispozițiilor constituționale înscrise în art. 126 alin. (5) din Legea fundamentală, art. 2 lit. d) din Legea nr. 304/2004, republicată, statuează că între instanțele judecătorești prin care se realizează justiția se află și tribunalele specializate. Legea menționată nu precizează materia pentru care ar urma ca acestea să primească o anume competență. Un indiciu, în acest sens, este prevăzut în art. 36 alin. (3) din Legea nr. 304/2004, republicată. Acest act normativ prevede că în cadrul tribunalelor funcționează secții sau, după caz, complete specializate pentru cauze civile, indiferent de obiectul lor sau de calitatea părților, cauze penale, cauze cu minori și de familie, cauze de contencios administrativ și fiscal, cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale, societăți, registrul comerțului, insolvență, concurență neloială sau pentru ale materii, precum și, în raport cu natura și numărul cauzelor, complete specializate pentru cauze maritime și fluviale. Art. 37 alin. (1) din aceeași lege prevede că în domeniile respective pot fi înființate tribunale specializate, acestea fiind instanțe fără personalitate juridică care pot funcționa la nivelul județelor și al municipiului București.

23 În textul nerevizuit al Constituției nu se făcea nicio referire la tribunale specializate și cu atât mai mult la posibilitatea ca din completele acestora să facă parte și persoane din afara magistraturii. Legea nr. 429/2003 pentru revizuirea Legii fundamentale a completat textul acesteia cu dispozițiile respective. Este o condiție constituțională ca aceste tribunale să fie înființate prin lege organică. Prin aceeași lege se poate reglementa și compunerea completelor de judecată cu participarea unor persoane care nu vor beneficia de statutul de magistrat. Această ultimă precizare a legii redeschide însă discuția privind subiectele de drept care înfăptuiesc justiția. Potrivit art. 126 alin. (1) din Constituție, justiția se realizează prin instanțele de judecată, ori acestea sunt alcătuite din judecători independenți și inamovibili, statut ce le-a fost conferit în urma numirii lor de către Președintele României. Participarea la realizarea justiției a unor persoane din afara acesteia, așa cum prevede

art. 126 alin. (5), care nu vor judeca la adăpostul independenței și inamovibilității, creează cel puțin suspiciunea efectuării unui act de justiție părtinitor și neprofesionist.

§7. Garantarea constituțională a contenciosului administrativ

Tezele pentru proiectul de Constituție referitoare la drepturile și libertățile cetățenești au prevăzut că orice persoană care se consideră vătămată în drepturile sale consacrate de lege, printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei autorități administrative de a-i rezolva cererea referitoare la un asemenea drept, se poate adresa instanței judecătorești competente pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată[1]. Adoptând această teză, Adunarea Constituantă din 1991 a consacrat la nivel constituțional principiul contenciosului administrativ. Enunțul din Teze și-a găsit confirmarea normativă în art. 48 din Constituția nerevizuită. La nivel legislativ, Parlamentul a adoptat Legea nr. 29/1990, care a fost ulterior înlocuită cu Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, aflată astăzi în vigoare. Cu prilejul revizuirii constituționale din 2003, art. 48 a fost completat, în sensul ocrotirii prin normă constituțională nu numai a drepturilor persoanelor, ci și a intereselor lor legitime, a căror încălcare, printr-un act administrativ adoptat sau emis de o autoritate publică, conferă acestora dreptul de regres pe calea contenciosului administrativ pentru a li se recunoaște dreptul sau interesul legitim pretins, anularea actului și repararea pagubei. În plus, în textul articolului menționat s-a introdus principiul răspunderii patrimoniale a statului pentru erorile judiciare comise de magistrații care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau cu gravă neglijență. 24

Legea de revizuire a Constituției a completat și conținutul art. 126, prevăzând într-un alineat nou că este garantat constituțional controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ. Art. 126 alin. (6) enunță o serie de excepții de la regula constituțională a contenciosului administrativ. Este vorba de actele care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Legea nr. 554/2004 adaugă în plus alte două excepții de la dreptul de a invoca procedura de contencios administrativ. În temeiul art. 126 alin. (6) din Constituție, persoanele fizice și juridice se pot adresa instanțelor de contencios administrativ dacă consideră că au fost vătămate prin dispoziții cuprinse în ordonanțe a căror constituționalitate a fost infirmată de Curtea Constituțională. 25

Art. 127. Caracterul public al dezbaterilor

Ședințele de judecată sunt publice, afară de cazurile prevăzute de lege.

Lucrări de referință: *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 31-32; *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 127 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1239-1241; *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic și practic de procedură civilă, vol. I, Teoria generală, Ed. Național, București, 1996, p. 154-155; *Gh. Durac*, Drept procesual civil. Principii și instituții fundamentale. Procedura contencioasă, Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 43-44; *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 55 și urm.; *F. Măgureanu*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 46; *M. Tăbârcă*, Drept procesual civil. Vol. I. Teoria generală, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 129-133.

[1] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 194.

Studii de specialitate: *C. Alexe*, Rolul activ al judecătorului și riscul abuzului de drept în procesul civil român actual, în Pandectele Române nr. 3/2005; *A. Hărăștășanu*, Despre aplicarea principiului publicității în faza de judecată a procesului penal, în Dreptul nr. 1/2007.

Corelații legislative: Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată (M.Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005); art. 352 C.proc.pen.; art. 17 C.proc.civ.; art. 6 parag. 1 CEDO; art. 47 CDFUE.

Comentariu

Sumar

§1. Constituționalizarea principiului publicității ședințelor de judecată 1344
§2. Realizarea principiului publicității în activitatea instanțelor judecătorești 1346

§1. Constituționalizarea principiului publicității ședințelor de judecată

1 Publicitatea ședințelor de judecată este un principiu și, totodată, o constantă tradițională de înfăptuire a justiției, practicată în toate sistemele judiciare din lume. S-a precizat în doctrină că o justiție imparțială implică desfășurarea ședințelor de judecată în prezența părților și în condiții care să garanteze posibilitatea publicului de a asista la dezbateri și, totodată, că secretul acestora ar fi contrar spiritului unei justiții democratice[1]. Este mai mult decât evident că dreptul la un proces echitabil, garantat în art. 6 parag. 1 din Convenția europeană a drepturilor omului ar fi compromis, dacă actul de judecată ar fi secret. Justiția secretă este asociată ideologic și emoțional cu statul totalitar, în care insecuritatea judiciară, socială și politică a individului reprezintă însăși negarea condiției umane. Publicitatea ședințelor de judecată nu are doar o semnificație juridică, ci și una de ordin educativ și sociologic. Astfel, prin participarea publicului la ședința de judecată, îndeosebi, în procesele penale se urmăresc multiple scopuri sociale, între care figurează, între altele, transmiterea încrederii în forța sancționatoare a statului, care nu lasă nepedepsită săvârșirea unei fapte care aduce atingere valorilor sociale ocrotite de stat, transmiterea unui semnal public că nicio faptă antisocială nu va rămâne nepedepsită și transmiterea ideii de solidaritate socială față de persoanele care sunt victime ale infractorilor. Această semnificație a principiului publicității ședințelor instanțelor de judecată are o legătură directă cu scopul educativ al pedepsei penale și se adresează, îndeobște, opiniei publice, interesată de modul în care justiția statului (publică) îl apără pe cetățean. Opinia publică, interesată întotdeauna de realizarea și conservarea păcii sociale va fi satisfăcută de actul de dreptate pronunțat de o instanță care judecă imparțial. Pentru părțile aflate în proces, în afara semnificațiilor prezentate, publicitatea ședinței de judecată apare ca o garanție juridică formală și suplimentară că instanța care judecă în dosar este imparțială și că va judeca fără să aibă obiective ascunse. Din această perspectivă, s-a spus că principiul publicității reprezintă o garanție a unui proces echitabil prin prisma exigenței de transparență impuse procedurii de judecată, o exigență a procesului echitabil care are ca scop protejarea justițiabililor împotriva unei justiții secrete, care să nu fie supusă controlului public, constituind, în același timp, un mijloc de a conserva încrederii opiniei publice în instanțele de judecată[2].

---

[1] *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 55.

[2] *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, 2015, p. 28. A se vedea și *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic și practic de procedură civilă, vol. I, Teoria generală, Ed. Național, București, 1996, p. 154-155.

Publicitatea ședinței instanței nu poate fi însă absolută, în sensul admiterii în sala de judecată a tuturor mijloacelor moderne de înregistrare și transmitere a informațiilor de care ar fi interesată opinia publică. Pentru acest motiv, în doctrina de specialitate s-a precizat că este necesară precizarea înțelesului noțiunii de publicitate[1]. Într-adevăr trebuie stabilit un echilibru între dreptul la informație, garantat constituțional și cerința păstrării demnității actului de justiție. Legat de această problemă, precizăm că principiul publicității devine operabil doar din momentul în care instanța începe să judece. Pe parcursul cercetării penale nu poate fi invocată publicitatea activității de cercetare, accesul publicului, în această etapă a urmăririi penale, fiind interzis. 2

Caracterul secret al ședințelor de judecată este excepția de la aplicarea principiului publicității. Desfășurarea în secret a unei ședințe de judecată nu este lăsată la latitudinea judecătorului, care din diferite motive ar dori să recurgă la o astfel de procedură. Excepțiile de la principiul publicității sunt expres prevăzute în legislația procedurală în materie civilă și penală. Avem aici în vedere desfășurarea ședinței de judecată în camera de consiliu, potrivit dispozițiilor procedurale aplicabile, precum și declararea din oficiu sau la cererea părților a caracterului secret al unei anumite ședințe de judecată. Menționăm și dreptul instanței de a hotărî interzicerea accesului în sala de judecată a anumitor persoane, în condițiile prevăzute strict și limitativ în Codul de procedură civilă și în cel de procedură penală. Oricum, încălcarea principiului publicității de către instanța de judecată atrage după sine nulitatea hotărârii pronunțate de aceasta. Este de la sine înțeles că principiul publicității poate fi invocat în jurisdicțiile de primă instanță și de apel, publicitatea nemaifiind necesară, ca o condiție a unui proces echitabil, în faza căii extraordinare de atac (în recursul în anulare) în care instanța se pronunță asupra problemelor de drept și nu pe fondul cauzei, acesta fiind deja soluționat. 3

Importanța principiului publicității este consacrată și în importante documente internaționale [Declarația Universală a Drepturilor Omului (art. 10); Convenția europeană a drepturilor omului (art. 6 parag. 1)[2]], dovadă tocmai a valorii sale de constantă pentru înfăptuirea justiției. 4

În jurisprudența CEDO sunt numeroase spețele în care Curtea a subliniat cerința respectării acestui principiu. Judecata în ședință publică este un factor de stimulare a 5

---

[1] *V.M. Ciobanu*, op. cit., p. 155. Este justificată opinia profesorului V.M. Ciobanu în sensul că, dacă în mod obișnuit prin publicitate se înțelege posibilitatea oricărei persoane de a asista la dezbateri, în condițiile de astăzi în care procedeele moderne de reproducere și difuzare permit să se depășească pretoriul instanței, să se informeze publicul la domiciliu în legătură cu ceea ce se întâmplă în sala tribunalului, se pune întrebarea dacă o astfel de publicitate trebuie permisă fără limite sau este necesară totuși o reglementare restrictivă (ibidem).

[2] Art. 6 pct. 1 din Convenție prevede că „orice persoană are dreptul să-i fie examinată cauza sa în mod echitabil, public și într-un termen rezonabil, de către un tribunal independent și imparțial, stabilit prin lege, care va decide asupra drepturilor și obligațiilor sale civile sau asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptată împotriva ei. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei sau publicului în timpul întregului sau unei părți din proces în interesul moralității, ordinii publice sau securității naționale, într-o societate democratică, când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o cer sau în măsura considerată strict necesară de către tribunal, când dorită unor împrejurări speciale publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției".

judecătorului de a acorda o atenție sporită modului în care judecă și motivează hotărârile, știindu-se urmărit cu atenție de cei care asistă la ședința de judecată, și că hotărârile pronunțate de el sunt cunoscute și că pot fi comentate, analizate de către specialiști la nivel doctrinar[1]. S-a arătat pe drept cuvânt că motivarea hotărârilor judecătorești reprezintă un element destinat a asigura publicitatea pentru un cerc larg de persoane și că opinia publică își poate forma astfel o imagine despre modul de realizare a justiției[2].

6 Chiar dacă din motive temeinice prevăzute în lege și agreate de instanță, o ședință este secretă, pronunțarea hotărârii judecătorești se face prin voce tare în ședință publică, dacă legea nu dispune altfel. În felul acesta se asigură accesul liber nu numai al părților, ci și al opiniei publice interesată de soluția la care a ajuns instanța.

7 În principiu, este suficient ca legiuitorul să consacre într-o normă juridică principiul publicității ședinței de judecată. Adunarea Constituantă din 1991 a dorit însă să ridice la rang constituțional o regulă de bază a oricărui proces: asigurarea publicității ședințelor de judecată ale instanțelor. În acest sens, Constituția a obligat Parlamentul să asigure în mod obligatoriu funcționalitatea principiului publicității, oferindu-i și latitudinea de a reglementa cazurile în care ședința de judecată este secretă.

§2. Realizarea principiului publicității în activitatea instanțelor judecătorești

8 Textul constituțional din art. 127 este reluat identic în art. 17 C.proc.civ. Același text îl găsim în art. 12 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, care prevede în plus că pronunțarea hotărârilor se face în ședință publică, cu excepția cazurilor prevăzute în lege. Am arătat deja că pentru motive temeinice, prevăzute expres în lege, instanța poate judeca în ședință secretă, dar chiar și în acest caz, pronunțarea se face în ședință publică, dacă nu există un impediment legal pentru aceasta. Codul de procedură civilă arată în art. 213 cazurile în care desfășurarea procesului se face fără prezența publicului (în fața primei instanțe, cercetarea procesului se desfășoară în camera de consiliu, dacă legea nu prevede altfel; atunci când dezbaterea fondului în ședință publică ar aduce atingere moralității, ordinii publice, intereselor minorilor, vieții private a părților ori intereselor justiției și, după caz, când instanța, la cerere sau din oficiu, poate dispune ca ședința să se desfășoare în întregime sau în parte fără prezența publicului).

9 Actele de procedură specifice etapei de cercetare a procesului, se îndeplinesc de instanță, la cererea părților sau din oficiu, în camera de consiliu, cu citarea părților [art. 240 alin. (1)] Potrivit art. 244 alin. (1) C.proc.civ., după terminarea cercetării procesului, fondul acestuia se judecă în ședință publică. Părțile pot fi de acord ca judecata în fond să continue în camera de consiliu[3].

Art. 128. Folosirea limbii materne și a interpretului în justiție

(1) Procedura judiciară se desfășoară în limba română.

(2) Cetățenii români aparținând minorităților naționale au dreptul să se exprime în limba maternă în fața instanțelor de judecată, în condițiile legii organice.

---

[1] *V.M. Ciobanu*, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 1241.

[2] *I. Leș*, op. cit., p. 55-56.

[3] A se vedea pentru detalii, *G. Boroi, M. Stancu*, op. cit., p. 28-29.

(3) Modalitățile de exercitare a dreptului prevăzut la alineatul (2), inclusiv prin folosirea de interpreți sau traduceri, se vor stabili astfel încât să nu se împiedice buna administrare a justiției și să nu implice cheltuieli suplimentare pentru cei interesați.

(4) Cetățenii străini și apatrizii care nu înțeleg sau nu vorbesc limba română au dreptul de a lua cunoștință de toate actele și lucrările dosarului și de a pune concluzii, prin interpret; în procesele penale acest drept este asigurat în mod gratuit.

Lucrări de referință: *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 31-32; *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 31-33; *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic și practic de procedură civilă, vol. I, Teoria generală, Ed. Național, București, 1996, p. 154-155; *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 128 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1242-1246; *Gh. Durac*, Drept procesual civil. Principii și instituții fundamentale. Procedura contencioasă, Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 42-43; *F. Măgureanu*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 46; *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 55 și urm.; *Gh. Mateuț*, Tratat de procedură penală, Partea generală, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 253-254; *M. Tăbârcă*, Drept procesual civil. Vol. I. Teoria generală, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 134-135.

Corelații legislative: Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată (M.Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005); art. 12 C.proc.pen.; art. 6 parag. 3 CEDO.

Comentariu

Sumar

§1. Constituționalizarea limbii române ca limbă oficială a statului român 1347
§2. Procedura judiciară se desfășoară în limba română 1348
§3. Condițiile legale în care limba maternă se folosește în fața instanțelor judecătorești 1349
§4. Asigurarea dreptului la interpret 1349

§1. Constituționalizarea limbii române ca limbă oficială a statului român

Există o legătură de structură logică între articolul pe care îl comentăm și caracterul 1
național al statului român stipulat în art. 1 alin. (1) din Constituție. Când Adunarea Constituantă a constituționalizat din nou caracterul național al statului român, era firesc, natural ca limba oficială folosită în justiție să fie limba română. De altfel, Constituția proclamă în art. 13 că în România limba oficială este limba română. În sensul art. 13 și al art. 128 din Constituție, limba oficială are semnificația de limbă obligatorie pentru toți cei care participă la desfășurarea unui proces, indiferent care ar fi calitatea acestora: de participanți (în sensul procedurii civile și penale) sau de părți. Întreaga procedură în fața instanței trebuie să fie desfășurată în limba română, iar actele prin care se finalizează procedura trebuie redactate și ele tot în limba română. De altfel, este o tradiție veche ca hotărârile instanțelor să fie redactate în limba oficială a statului român, chiar și în situațiile speciale în care părțile aflate în proces nu cunoșteau această limbă[1)].

[1)] Art. 41 din Legea asupra organizării judecătorești în Dobrogea, din 30 martie 1886 prevedea că „Sentințele acestor tribunale (este vorba de tribunalele mahomedane înființate în orașele Tulcea și Constanța după cucerirea independenței de stat în 1877 - *n.n.*, C.I.) vor fi redactate în limba română; spre acest scop, va fi pe lângă fiecare tribunal câte un grefier, numit de ministerul justiției dintre persoanele competinte, și care să cunoască bine atât limba română, cât și cea turcă (a se vedea *S. Popescu, D. Lupașcu*, Sistemul judiciar din România, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 57).

2 Așa cum s-a arătat în comentariul art. 13 din Constituție, limba oficială a unui stat nu este numai un element de stabilitate lingvistică a unei populații, absolut necesar acesteia ca element de comunicare interumană, ci și de stabilitate civilă, administrativă și politică, prin faptul că toți locuitorii țării cunosc, stăpânesc și folosesc același instrument lingvistic de comunicare unii cu alții, precum și în raporturile tuturor acestora cu statul[1]. Tezele proiectului de Constituție consacrate Autorității Judecătorești au prevăzut că „procedura judiciară se desfășoară în limba română. Părților care nu vorbesc limba în care se desfășoară procedura judiciară li se asigură posibilitatea de a lua cunoștință de toate actele și lucrările dosarului, precum și dreptul de a vorbi în instanță și de a pune concluzii prin interpret"[2]. Tot în teze s-a stipulat că „În unitățile administrativ-teritoriale locuite și de populație de altă naționalitate decât cea română se asigură, în condițiile legii, folosirea limbii materne"[3].

3 Constituția nu definește termenul de „limbă maternă", dar îl proiectează în raport cu termenul de „cetățean român aparținând unei minorități naționale". Rezultă că în România sunt tot atâtea limbi materne câte minorități naționale există, în sens legal, la care se adaugă, desigur, și limba română tot ca limbă maternă. Atunci când vorbim de limba națională sau limba maternă, ne referim în esență la limbajul unei comunități umane istorice, constituită, alcătuit din structură gramaticală, lexicală și fonetică[4], folosită în mod larg în comunicarea orală și scrisă. Explicarea limbii materne prin trimitere la limba vorbită a unei anumite minorități etnice nu este suficient de clară pentru familiile mixte, mai ales pentru acelea în care soția aparține din punct de vedere etnic, națiunii române. Am punctat aceste aspecte, pentru a arăta doar complexitatea efectelor juridice ale aplicării art. 128 din Constituție în situații particulare, dar potențial numeroase în viața reală. Mai dăm un exemplu: Care este limba maternă într-o familie compusă, în afară de copii, dintr-un soț armean – cetățean român aparținând minorității naționale armeană – și o soție siriană cu cetățenie franceză?

4 Constituția nu avea cum să reglementeze în detaliu modul în care limba română și, după caz, limba maternă se utilizează în diferitele faze ale procedurii judiciare. În art. 128 alin. (1) Adunarea Constituantă a enunțat un principiu, urmând ca Parlamentul, potrivit funcției sale legislative, să stabilească în mod concret cadrul juridic pentru aplicarea principiului constituțional al folosirii limbii române în procedura judiciară, cu o singură condiție: să nu contravină dispozițiilor constituționale în materie. Este competența Curții Constituționale să verifice compatibilitatea normelor juridice adoptate de Parlament cu dispozițiile constituționale aplicabile în contextul art. 128 din Legea fundamentală.

§2. Procedura judiciară se desfășoară în limba română

5 În dezvoltarea art. 128 din Constituție, Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, stabilește în art. 14 că procedura judiciară se desfășoară în limba

[1] *C. Ionescu*, Constituția României. Titlul I. Principii generale. Art. 1-14. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2015, p. 333.

[2] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 452.

[3] Ibidem.

[4] A se vedea Dicționarul explicativ ilustrat al limbii române, Ed. Arc, Chișinău, 2007, p. 1047.

română. Legea permite cetățenilor români aparținând minorităților naționale să se exprime în limba maternă, în fața instanțelor de judecată, situație în care se va recurge în mod gratuit la un interpret sau traducător autorizat. Este totuși o cerință expresă a legii ca toate cererile și actele procedurale să se întocmească numai în limba română. În toate situațiile, este obligația instanței în fața căreia s-a pus problema aplicării prevederilor art. 14 din Legea nr. 304/2004, republicată, să asigure buna administrare a justiției, cu respectarea principiilor contradictorialității, oralității și publicității. Codurile de procedură civilă și, respectiv, penală conțin dispoziții clare privind utilizarea în instanță, de către cetățenii români aparținând minorităților naționale, a limbii materne. Și străinii, precum și apatrizii care nu înțeleg sau nu vorbesc limba română au dreptul de a lua la cunoștință de toate actele și lucrările dosarului, de a vorbi în instanță și de a pune concluzii, prin traducător autorizat, dacă legea nu prevede altfel. Oricum, cererile și actele procedurale se întocmesc numai în limba română.

§3. Condițiile legale în care limba maternă se folosește în fața instanțelor judecătorești

Dreptul la identitate lingvistică constituie o componentă structurală a dreptului la identitate, conferit solemn cetățenilor români aparținând minorităților naționale. Folosirea pe acest temei a limbii materne în fața instanțelor judecătorești prevăzute în art. 126 alin. (1) din Constituție, este un drept constituțional, de care Parlamentul este obligat să țină seama și să îl reglementeze prin norme de procedură civilă și penală. Legiuitorul constituant a precizat în art. 128 alin. (2) și (3) că modalitățile de exercitare a acestui drept fac obiectul unei legi organice. Sunt două condiții constituționale pentru o astfel de reglementare legislativă pe care Parlamentul trebuie să le respecte sub sancțiunea neconstituționalității dispozițiilor respective: să nu se împiedice buna administrare a justiției și să nu implice cheltuieli suplimentare pentru cei interesați. În ceea ce privește aplicarea dispozițiilor art. 128 alin. (2) și alin. (3) pot fi posibile două situații: toți participanții la proces, inclusiv, instanța de judecată, avocații, procurorul etc. cunosc limba maternă a părților, alta decât limba română; limba maternă a unei părți, care dorește să beneficieze de dreptul său constituțional prevăzut în art. 128 alin. (2), nu este cunoscută de ceilalți participanți la ședința de judecată. În primul caz, ședința de judecată se desfășoară în limba maternă a părții, care a invocat această posibilitate. În al doilea caz, se va recurge la serviciile unui interpret sau la traducere. 6

§4. Asigurarea dreptului la interpret

Dreptul la interpret aparține, prin voința politică a Adunării Constituante, și cetățenilor străini, precum și apatrizilor justițiabili, care nu înțeleg sau nu vorbesc limba română. Aceștia au dreptul de a lua la cunoștință de toate actele și lucrările dosarului aflat pe rolul unei instanțe, de a vorbi în fața acesteia și de a pune concluzii, prin interpret. Acest drept poate fi exercitat în orice proces, indiferent care ar fi natura litigiului. Teza finală a art. 128 alin. (4) prevede că în procesele penale, dreptul la interpret este asigurat de statul român în mod gratuit. Interpretul poate fi ales de părți, dar numai dacă este autorizat. În doctrina de specialitate s-a arătat că folosirea limbii oficiale prin traducător ori interpret reprezintă 7

o regulă care, în caz de încălcare, atrage nulitatea activităților procesuale desfășurate în alt mod și obligația reluării procesului în prezența traducătorului[1)].

Art. 129. Folosirea căilor de atac

Împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condiție legii.

Lucrări de referință: *T.C. Briciu, C.C. Dinu, P. Pop*, Instituții judiciare, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 52-53; *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 31-32; *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 153-154, 602-576; *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 129 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1246-1250; *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic de procedură civilă, vol. I, Teoria generală, Ed. Național, București, 1996, p. 45-47; *Gh. Durac*, Drept procesual civil. Principii și instituții fundamentale. Procedura contencioasă, Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 43-44; *I. Deleanu*, Tratat de procedură civilă, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 64-65; *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 681-692; *M. Tăbârcă*, Drept procesual civil. Vol. I. Teoria generală, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 129-133; *M. Fodor*, Drept procesual civil, vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 388-389; *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 55 și urm.; *A. Tabacu*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 303-350; *F. Măgureanu*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 44-45.

Studii de specialitate: *I.-P. Chiș*, Inconciabilitatea sau încălcarea autorității lucrului judecat?, în Dreptul nr. 11/2015; *L. Coraș*, Considerații referitoare la formularea unei excepții de neconstituționalitate într-un recurs inadmisibil, precum și la instanța competentă să sesizeze Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate, în Dreptul nr. 7/2008; *I. Deleanu, Gh. Buta*, „Ordinea publică" și „motivele de ordine publică" în apelul și recursul civil, în Dreptul nr. 2/2012; *A. Fanu Moca, C. Roșu*, Recursul în casație în procedura penală, în Dreptul nr. 8/2015; *A. Fanu-Moca, C. Roșu*, Repunerea în termenul de apel, în Dreptul nr. 3/2009; *R. Ionescu*, Considerații în legătura cu efectul extensiv al apelului în situația în care calea de atac este promovată de partea civilă privind latura penală a cauzei, în Dreptul nr. 7/2011.

Corelații legislative: Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată (M.Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005); art. 47 CDFUE; art. 456-513 C.proc.civ.

Comentariu

Sumar

§1. Semnificația constituțională a exercitării căilor de atac 1350
§2. Dreptul părților interesate de a exercita căile de atac împotriva hotărârilor judecătorești 1352
§3. Dreptul Ministerului Public de a exercita căile de atac împotriva hotărârilor judecătorești 1353

§1. Semnificația constituțională a exercitării căilor de atac

1 Art. 129 din Constituție este situat la confluența mai multor dispoziții cu valoare de principiu, reglementate și consacrate în textul Legii fundamentale. Sunt într-o legătură structurală cu textul pe care îl comentăm, art. 21 din Constituție, referitor la accesul

[1)] *Gh. Mateuț*, Tratat de procedură penală, Partea generală, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 253.

oricărei persoane la justiție, art. 24, care garantează din punct de vedere constituțional dreptul la apărare și art. 126 alin. (1), care reglementează sistemul ierarhic al instanțelor judecătorești. Acest ultim text constituțional include în substanța sa dreptul de control exercitat de instanțele superioare asupra celor inferioare, controlul având un singur scop, și anume, acela de a „îndrepta" hotărârile greșite pronunțate de instanțele inferioare. Această „îndreptare" a unei hotărâri judecătorești, făcută de instanța superioară nu se declanșează din oficiu, ci numai din inițiativa părții nemulțumite de soluția primei instanțe, pe care o socotește, din punctul său de vedere, netemeinică sau nelegală. Aceeași posibilitate de atac a unei hotărâri judecătorești o are și procurorul, care potrivit art. 131 din Constituție reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor. Acesta este motivul pentru care Adunarea Constituantă a prevăzut în art. 129 că „împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condițiile legii".

Sunt câteva idei în acest enunț constituțional care merită a fi discutate pentru a înțelege mai bine substanța folosirii căilor de atac în procesul civil, penal sau de altă natură: 2

a) Legiuitorul constituant nu exclude posibilitatea ca judecătorul să greșească, fie aplicând eronat legea, fie administrând greșit ori incomplet probele examinate pe parcursul procesului pe care l-a soluționat, ori făcând alte erori de apreciere asupra dosarului de judecată;

b) Constituția lasă la latitudinea părților interesate și a procurorului să declanșeze calea de atac împotriva hotărârii pronunțate de instanță;

c) statul resimte responsabilitatea actului de înfăptuire greșită a justiției de către judecător. Acesta este și motivul pentru care în Constituție se prevede că „statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență" [art. 52 alin. (3) din Constituție];

d) se conferă Parlamentului dreptul suveran de a institui cadrul legal de aplicare a principiului consacrat în art. 129 din Constituție. De ce Parlamentul este îndreptățit legitim să reglementeze exercitarea căilor de atac? Răspunsul la această întrebare este dat de mai multe texte constituționale, al căror conținut poate fi sintetizat în câteva idei: Parlamentul este organul reprezentativ suprem al cetățenilor români, justiția se înfăptuiește în numele legii, competența instanțelor și procedura de judecată sunt prevăzute numai prin lege;

e) deși exercitarea căilor de atac este lăsată la latitudinea părților interesate, acestea nu pot renunța anticipat la apel[1)].

Pentru a face posibilă aplicarea dispoziției cuprinse în art. 129 din Constituție, Parlamentul a dispus instanțele judecătorești într-o ordine ierarhică din punct de vedere al competențelor acestora, cele aflate la nivelul superior al sistemului având și un drept de control asupra celor inferioare. În vârful piramidei judiciare se află Înalta Curte de Casație și Justiție, căreia îi urmează instanțele stabilite prin voința legislativă a Parlamentului, potrivit dispensei sale constituționale consacrată în art. 126 alin. (1) din Legea fundamentală. Datorită acestui sistem, se formează dublul grad de jurisdicție care face posibil controlul exercitat de o instanță asupra alteia. Așa cum s-a reținut în doctrină, grație dublului grad de jurisdicție, instanțele judecătorești nu se situează la același nivel 3

[1)] *I. Deleanu*, Tratat de procedură civilă, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 64.

ierarhic, astfel încât hotărârea primei instanțe este controlată de instanța de apel, la care se adaugă un control suplimentar de legalitate exercitat prin recurs, dar care nu constituie un al treilea grad de jurisdicție[1]. Pentru a califica un grad de jurisdicție, se au în vedere atribuțiile judecătorului, dacă prin apelarea la un nou grad de jurisdicție pot sau nu să fie puse în discuție toate aspectele de drept sau de fapt ale cauzei. Apelul este o cale devolutivă, controlul exercitat de judecătorii instanței superioare extinzându-se asupra tuturor aspectelor de drept și de fapt ale cauzei. În felul acesta, judecata din primă instanță se reia prin transmiterea dreptului de a judeca de la completul acestei instanțe (inferioare) la completul de judecată al instanței superioare. Transmiterea are loc în temeiul legii sau ca urmare a manifestării de voință a părții de la judecata în fond ori a procurorului, cărora legea le recunoaște calitatea procesuală activă și care exercită calea de atac[2].

4 Stabilirea dublului grad de jurisdicție nu exprimă voința Adunării Constituante, ci a Parlamentului. Această aserțiune făcută în literatura de specialitate decurge chiar din dispozițiile art. 130 din Constituție, potrivit cărora căile de atac se exercită în condițiile legii[3]. În literatura de specialitate s-a precizat că prin căile de atac, în sensul procedurii civile și penale, se înțeleg mijloacele procedurale prin care se poate cere și obține anularea sau reformarea (totală sau parțială) a unei hotărâri judecătorești[4]. Cele două coduri de procedură civilă și, respectiv, penală au consacrat, prin voința legislativă a Parlamentului o cale de atac ordinară (apelul), prin care se provoacă o nouă judecată în fond a procesului, precum și trei căi de atac extraordinare, și anume, recursul, contestația în anulare și revizuirea, care nu pot fi exercitate decât în condițiile și pentru motivele limitativ prevăzute de lege[5].

§2. Dreptul părților interesate de a exercita căile de atac împotriva hotărârilor judecătorești

5 Potrivit art. 458 C.proc.civ., căile de atac pot fi exercitate numai de părțile aflate în proces care justifică un interes, în afară de cazul în care, potrivit legii, acest drept îl au și alte organe sau persoane. Codul de procedură civilă enunță câteva reguli de bază pentru exercitarea căilor de atac, dintre care menționăm: căile extraordinare de atac nu pot fi exercitate atât timp cât este deschisă calea de atac a apelului; o cale de atac poate fi exercitată împotriva unei hotărâri numai o singură dată, dacă legea prevede același termen de exercitare pentru toate motivele existente la data declarării acelei căi de atac; calea de atac se îndreaptă împotriva soluției cuprinse în dispozitivul hotărârii; părțile pot solicita instanței legal investite cu soluționarea unei căi de atac să ia act de înțelegerea lor cu privire la stingerea litigiului; hotărârile pronunțate în primă instanță pot fi atacate cu apel, dacă legea nu prevede în mod expres altfel; apelul exercitat în termen provoacă o nouă

---

[1] *F. Măgureanu*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București 2010, p. 44. A se vedea și *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic de procedură civilă, vol. I, Teoria generală, Ed. Național, București, 1996, p. 46.

[2] Ibidem.

[3] *V.M. Ciobanu*, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1247.

[4] *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 576.

[5] Idem, p. 577.

judecată asupra fondului, instanța de apel statuând atât în fapt, cât și în drept; instanța de apel poate păstra hotărârea atacată, situație în care, după caz, va respinge, va anula apelul ori va constata perimarea lui; apelantului nu i se poate crea în propria cale de atac o situație mai rea decât aceea din hotărârea atacată, în afară de cazul în care el consimte expres la aceasta sau în cazurile anume prevăzute de lege.

Potrivit Codului de procedură civilă, hotărârile date în apel sunt supuse recursului, care este o cale extraordinară de atac. Recursul urmărește, potrivit art. 483 alin. (3) C.proc.civ., să supună Înaltei Curți de Casație și Justiție examinarea, în condițiile legii, a conformității hotărârii atacate cu regulile de drept aplicabile. 6

Codul de procedură penală prevede în art. 409 că pot face apel, între alții,: procurorul, atât în ceea ce privește latura penală, cât și cea civilă a procesului; inculpatul, în privința ambelor laturi ale procesului; persoana vătămată, cât privește latura penală; persoana vătămată, în ceea ce privește latura penală. Instanța de apel este obligată să examineze nu numai cererile formulate de apelant, ci să ia în considerare cauza care face obiectul apelului sub toate aspectele de fapt și de drept. Apelul se judecă cu citarea părților și a persoanei vătămate. Codul de procedură penală prevede că instanța de apel în soluția pe care o va da, nu poate crea o situație mai grea pentru cel care a declarat apel. Împotriva hotărârilor penale definitive se poate face contestație în anulare, în condițiile prevăzute în art. 426 C.proc.pen. 7

§3. Dreptul Ministerului Public de a exercita căile de atac împotriva hotărârilor judecătorești

Textul general care prevede drepturile procesuale ale procurorului în procesul civil este art. 92 C.proc.civ. Potrivit primului alineat al articolului menționat, procurorul poate porni orice acțiune civilă, ori de câte ori este necesar pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime ale minorilor, ale persoanelor puse sub interdicție și ale dispăruților, precum și în alte cazuri expres prevăzute de lege. Alin. (2) al art. 92 din Cod prevede că procurorul poate să pună concluzii în orice proces civil, în oricare fază a acestuia, dacă apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor și intereselor cetățenilor. Alin. (4) al aceluiași articol statuează dreptul procurorului de a exercita căile de atac împotriva hotărârilor pronunțate în cauzele privitoare la drepturile și interesele legitime ale minorilor, ale persoanelor puse sub interdicție și ale dispăruților și în cele pentru care legea prevede expres posibilitatea procurorului de a porni acțiunea civilă, chiar dacă aceasta nu a fost pornită, precum și atunci când a participat la judecată, în condițiile legii[1]. Procurorul poate exercita orice cale de atac împotriva unei hotărâri judecătorești. 8

Art. 130. Poliția instanțelor

Instanțele judecătorești dispun de poliția pusă în serviciul lor.

Lucrări de referință: *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 153-154, 602-576; *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 31-32; *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic de procedură civilă, vol. I, Teoria generală, Ed. Național, București, 1996, p. 45-47; *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 130 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1250-1251; *I. Deleanu*,

[1] Idem, p. 153.

Tratat de procedură civilă, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 64-65; *Gh. Durac*, Drept procesual civil. Principii și instituții fundamentale. Procedura contencioasă, Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 43-44; *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 55 și urm.; *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 681-692; *F. Măgureanu*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 44-45; *M. Tăbârcă*, Drept procesual civil. Vol. I. Teoria generală, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 129-133.

Corelații legislative: Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată (M.Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005).

Comentariu

Sumar

§1. Poliția instanțelor judecătorești este o instituție de rang constituțional?.....1354
§2. Cadrul juridic de reglementare a pazei instanțelor judecătorești, a parchetelor și a protecției magistraților.....1355

§1. Poliția instanțelor judecătorești este o instituție de rang constituțional?

1 Dintr-un exces nejustificat de reglementare, Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituie, a propus Adunării Constituante o teză potrivit căreia Autoritatea judecătorească - formată din Înalta Curte de Casație și Justiție alături de celelalte instanțe, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii – să dispună de poliție proprie. Teza a fost acceptată fără probleme de Constituantă și transpusă în textul Constituției. Problema pe care o ridicăm în acest comentariu se referă la statutul instituției poliției arondate instanțelor judecătorești. Unul dintre membrii Constituantei a depus un amendament la Comisia constituțională, în care a propus să se precizeze mai clar cadrul general al folosirii poliției de către instanță. Amendamentul a fost respins cu motivarea că precizarea solicitată este de domeniul legii[1]. Răspunsul Comisiei arată limpede că reglementarea înscrisă în art. 130 din Constituție, referitoare la poliția instanțelor, este în totalitate de domeniul legii și că Adunarea Constituantă nu ar fi trebuit să rețină acest text.

2 Sunt câteva aspecte care reținatenția în legătură cu art. 130 din Constituție: Legiuitorul Constituant nu a oferit niciun indiciu privind statutul poliției; nu rezultă dacă acest corp de pază sau protecție, este militarizat sau nu; nu sunt stabilite atribuțiile unei astfel de „poliții"; nu rezultă dacă corpul de poliție are și o subordonare ierarhică față de Ministerul de Interne. Nimic nu îndreptățește puterea judecătorească să beneficieze de un regim de protecție specială, diferit de cel utilizat pentru protecția celorlalte două puteri ale statului și care în plus, să fie reglementat printr-o normă de rang constituțional. Atragem atenția că textul art. 130 din Constituție nu are nicio legătură cu art. 217 C.proc.civ., potrivit căruia președintele completului de judecată exercită poliția ședinței, putând lua măsuri pentru păstrarea ordinii și a bunei-cuviințe, precum și a solemnității ședinței de judecată. Același Cod prevede că președintele completului constată infracțiunile de audiență, îl identifică pe făptuitor, instanța având dreptul să-l rețină pe acesta. Astfel de atribuții ale președintelui completului de judecată erau prevăzute și în Codul de procedură civilă din 1865. Se înțelege că, la nevoie, pentru îndeplinirea atribuțiilor prevăzute în art. 217 C.proc.civ.,

[1] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 666.

instanța va recurge la serviciile polițiștilor care fac parte din poliția instanțelor, în sensul art. 130 din Constituție.

§2. Cadrul juridic de reglementare a pazei instanțelor judecătorești, a parchetelor și a protecției magistraților

Legea nr. 304/2004 consacră un întreg Titlu (Titlul VII) problematicii pazei instanțelor judecătorești și a parchetelor, precum și protecției magistraților. În sensul art. 121 din legea menționată, prin termenul de pază se înțelege: paza sediilor instanțelor și parchetelor, a bunurilor și valorilor aparținând acestora, precum și supravegherea accesului și menținerea ordinii interioare necesare desfășurării normale a activității autorităților publice respective. Paza se asigură în mod gratuit de structurile specializate ale Jandarmeriei Române, sub coordonarea președintelui instanței și, respectiv, de conducătorul parchetului care beneficiază de acest serviciu public. Cum Jandarmeria Română este unitate distinctă de cea a Poliției, rezultă că termenul de poliție utilizat în art. 130 din Constituție nu se referă la poliție în sensul Legii nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, republicată[1)], fiind, mai degrabă, un termen generic care ar cuprinde în sfera sa personală aparținând poliției, poliției militare și jandarmeriei, unite sub apelativul constituțional de „poliția instanțelor". 3

În ceea ce privește paza instanțelor și parchetelor militare, acestea dispun de poliția militară pusă în serviciul lor de Ministerul Apărării Naționale în mod gratuit. Protecția judecătorilor și procurorilor este asigurată de personalul de poliție. 4

Secțiunea a 2-a. Ministerul Public

Art. 131. Rolul Ministerului Public

(1) În activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor.

(2) Ministerul Public își exercită atribuțiile prin procurori constituiți în parchete, în condițiile legii.

(3) Parchetele funcționează pe lângă instanțele de judecată, conduc și supraveghează activitatea de cercetare penală a poliției judiciare, în condițiile legii.

Lucrări de referință: *T.C. Briciu, C.C. Dinu, P. Pop*, Instituții judiciare, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 172-203; *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 150-155; *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 131 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1251-1256; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 765; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 355-361; *I. Leș*, Sisteme judiciare comparate, Ed. All Beck, București, 2002, p. 118-135; *Gh. Mateuț*, Tratat de procedură penală. Partea generală, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 301-357; *F. Măgureanu*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 102-122; *I. Neagu, M. Damaschin*, Tratat de procedură penală. Partea generală, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 147-156; *P.C. Pantea*, Ministerul Public. Natura juridică și atribuțiile sale în procesul civil, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 25-33; *E. Poenaru*, Procurorul – parte în procesul civil, Ed. All Beck, București, 2003, p. 12-28; *M. Tăbârcă*, Drept procesual civil. Vol. I. Teoria generală, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 474-484; *Gr. Gr. Theodoru*, Tratat de Drept procesual penal, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 105-116.

[1)] M.Of. nr. 307 din 25 aprilie 2014.

Studii de specialitate: *D. Brezoianu*, Locul Ministerului Public în sistemul organelor statului, în Dreptul nr. 6/1997; *Colectiv*, Judecătorul de instrucție – Studiu de legislație comparată (I), în Dreptul nr. 7/2002; *Colectiv*, Judecătorul de instrucție – Studiu de legislație comparată, (II), în Dreptul nr. 8/2002; *N. Cochinescu*, Exercitarea Ministerului Public pe lângă jurisdicția financiară, în Dreptul nr. 4/1994; *M. Damaschin*, Considerații referitoare la cadrul legal instituit în vederea organizării și funcționării poliției judiciare, în Dreptul nr. 2/2008; *H. Diaconescu*, Din nou cu privire la natura juridică a Ministerului Public, în Dreptul nr. 4/1996; *H. Diaconescu, D.C. Dănișor*, Poziția Ministerului Public față de puterea executivă în dreptul unor state vest-europene și în România, în Dreptul nr. 5/2006; *E. Hach*, Poziția procurorului în sistemul judiciar român, în Dreptul nr. 9/2015; *C. Ionescu*, Locul și rolul constituțional al Ministerului Public, în Dreptul nr. 6/2017; *A. Lazăr*, Supravegherea procurorului asupra actelor premergătoare. Activitatea informativ-investigativă a poliției judiciare și materializarea ei în mijloace de probă, în Dreptul nr. 1/2005; *V. Pop*, Despre relația de autoritate a ministrului justiției cu Ministerul Public, în Studii de drept românesc nr. 4/1994; *M. Ruja*, Natura juridică a Ministerului Public, în Dreptul nr. 4/1995; *A. Țuculeanu*, Raporturile Ministerului Public cu autoritatea legislativă și autoritatea executivă, în Dreptul nr. 11/1996; *A. Țuculeanu*, Despre calitatea de magistrat a procurorului și dreptul acestuia de a dispune arestarea preventivă în lumina convenției europene a drepturilor omului, în Dreptul nr. 2/1999; *M. Udroiu*, Considerații în legătură cu Legea nr. 364/2004 privind organizarea poliției judiciare, în Dreptul nr. 4/2005.

Corelații legislative: Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată (M.Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005); Codul de procedură penală.

Comentariu

Sumar

§1. Controverse în Adunarea Constituantă privind natura juridică și rolul Ministerului Public 1356
§2. Locul și rolul constituțional al Ministerului Public ca verigă a Autorității judecătorești 1359
§3. Organizarea Ministerului Public 1362
§4. Rolul parchetului în conducerea și supravegherea cercetării penale 1363

§1. Controverse în Adunarea Constituantă privind natura juridică și rolul Ministerului Public

1 Comisia pentru elaborarea proiectului Legii fundamentale a imaginat, din punct de vedere teoretic în Tezele pentru Constituție, un concept juridic învăluit în confuzie și în conținutul căruia a inclus deopotrivă instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii, ca un organism neutru, compus din „magistrați, deputați și senatori, numiți în condițiile legii", fiecare dintre cele trei corpuri având roluri, atribuții și funcții proprii. Este vorba despre Autoritatea judecătorească, termen sub denumirea căruia Adunarea Constituantă din 1991 a reglementat în secțiuni separate: principiile de organizare și funcționare ale puterii judecătorești, sistemul de organisme (parchete) care formează Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii. În tezele pentru proiectul de Constituție s-a precizat că „Autoritatea judecătorească are atribuții proprii, care sunt exercitate prin instanțele judecătorești în mod independent și în conformitate cu Constituția și cu legile țării"[1]. Textul citat, alături de celelalte teze care alcătuiesc

[1] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, R.A. „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 451.

Secțiunea I din Capitolul IV al Titlului III al proiectului de Constituție, se referă la modul de organizare și funcționare a puterii judecătorești și nu au vreo legătură cu Ministerul Public. În schimb, în alocuțiunea raportorului Comisiei constituționale, referitoare la tezele propuse Adunării Constituante pentru „Autoritatea judecătorească" se arată următoarele: „Ne aflăm astăzi, așadar, la dezbaterea Capitolului *Autoritatea Judecătorească* - denumire sub care **Comisia de redactare a proiectului de Constituție vă propune examinarea celei de-a treia puteri în stat – puterea judecătorească"** (*s.n.* C.I.)[1].

Într-o interpretare gramaticală a textului citat, rezultă că în optica Comisiei și a raportorului său, termenul de „autoritate judecătorească" era sinonim cu cel de putere judecătorească. Raportorul din partea Comisiei omite, însă să precizeze că în continuare, sub aceeași denumire urma să fie prezentate, în ordine, tezele privind instituția Ministerului Public și apoi, pe cele referitoare la Consiliul Superior al Magistraturii, corpuri care nu fac parte din puterea judecătorească. Mai mult chiar, în alocuțiunea sa, raportorul precizează că „cea de-a doua componentă a autorității judecătorești o constituie Ministerul Public, instituție, de asemenea, tradițională în România interbelică"[2]. În optica Comisiei – corectă din punct de vedere teoretic – s-a precizat că „rolul primordial al Ministerului Public este acela de a participa la activitatea judiciară, fie în calitatea de autor al urmăririi penale, fie pentru a exercita controlul necesar asupra organelor poliției judiciare"[3]. Tot în mod corect, în aceeași alocuțiune este prezentată optica Comisiei, foarte relevantă și pe deplin pertinentă astăzi, potrivit căreia, „Ministerul Public participă la activitatea de judecată de pe aceeași poziție cu apărătorul unei părți în proces, susținând acuzarea și apărând interesele generale ale societății și ordinea publică" (*n.n.* C.I.). 2

Comisia pentru redactarea proiectului de Constituție a dezbătut în cadrul său trei modele de organizare a instituției Ministerului Public: păstrarea în continuare a sistemului procuraturii; subordonarea nemijlocită a Ministerului Public față de Guvern; subordonarea Ministerului Public față de ministrul justiției, în final optând pentru acest model, care corespunde tradițiilor românești și standardelor moderne. Comisia nu a omis să precizeze că modelul pentru care a optat este totuși vulnerabil, întrucât dă naștere la statute diferite pentru judecători și procurori, și unii și alții fiind, deopotrivă, considerați magistrați. Astfel, judecătorii făcând parte din puterea judecătorească sunt independenți și inamovibili, pe când procurorii ar depinde de puterea executivă, ceea ce ar avea implicații negative asupra actului de justiție[4]. 3

Teza statutelor diferite ale judecătorilor și procurorilor este minimalizată de raportorul comisiei, care anticipează ideea independenței procurorilor, deși Tezele consacrate Autorității judecătorești nu propuneau nici independența procurorilor, nici măcar stabilitatea lor, ci prevedeau doar supunerea acestora controlului ierarhic exercitat de șefii lor, precum și autorității ministrului justiției[5]. 4

Pornind de la aceste considerente expuse de raportorul Comisiei membrii Adunării Constituante au dezbătut aspecte ale naturii juridice a Ministerului Public și ale rolului 5

---

[1] Idem, p. 567.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem.
[5] Idem, p. 452.

său stabilit în Teze: „în activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și ale ordinii publice"[1]. Punctul nodal al observațiilor aduse tezelor referitoare la Ministerul Public s-a axat pe critica supunerii sale controlului efectuat asupra sa de către puterea executivă[2]. S-a propus ca Ministerul Public să facă parte din puterea judecătorească, iar procurorii să fie independenți și inamovibili, la fel ca judecătorii. Ca alternativă la această propunere, s-a opinat că ar fi necesară reînființarea în cadrul puterii judecătorești a judecătorului de instrucție[3]. Critici la adresa supunerii Ministerului Public autorității puterii executive a adresat și senatorul Kozsokar Gabor[4]. Într-un alt punct de vedere, exprimat de deputatul Dan Lăzărescu, s-a susținut reînființarea funcției de judecător de instrucție, aparținând puterii judecătorești, și funcționarea Ministerului Public sub autoritatea Consiliului Superior al Magistraturii.

6 În cadrul dezbaterilor parlamentare a fost susținută, desigur, și teza desfășurării activității procurorilor sub autoritatea ministrului justiției, din care ar rezulta mai multe consecințe: prin subordonare ierarhică față de ministru, procurorul este un agent al puterii executive; procurorul este un magistrat. S-a precizat că procurorul, ca agent al puterii executive nu poate fi inamovibil; organizarea ierarhică este specifică Ministerului Public; organele de procuratură (parchetele) sunt organizate pe criteriul unității și indivizibilității; procurorii trebuie să fie independenți față de instanțele judecătorești[5]. Una dintre concluziile desprinse din dezbateri a fost aceea a incompatibilității structurale între inamovibilitate și natura funcției de procuror. Referitor la rolul și mijloacele utilizate de Ministerul Public pentru a-și îndeplini atribuțiile specifice, s-a remarcat că acestea sunt cele pe care puterea constituantă le rezervă puterii executive[6]. Un alt membru al Constituantei, senatorul Ion Predescu a susținut argumentat teza funcționării Ministerului Public sub autoritatea ministrului justiției și sub controlul șefilor ierarhici ai parchetelor. Subordonarea Ministerului Public, Ministrului justiție înseamnă, de fapt, doar o „dependență în autoritate"[7].

7 După cum se poate observa, dezbaterile din Constituantă pe tema naturii juridice a Ministerului Public nu au reușit să contureze profilul unei instituții cu adevărat democratice. Nu s-a putut desprinde în mod clar până unde procurorul este un agent al puterii executive și de unde el este un magistrat și care îi este statutul în această calitate. Un lucru este însă limpede: schimbarea denumirii de procuratură cu cea de Minister Public nu rezolvă problema naturii juridice a acestei instituții și acomodării ei cu principiile statului de drept și ale democrației constituționale. Este necesar ca acestei instituții să i se fixeze poziția în cadrul principiului separației celor trei puteri în stat și raporturile pe care trebuie să le aibă cu puterea judecătorească, precum și cu alte organisme ale statului, toate acestea, cu

---

[1] Ibidem.

[2] A se vedea alocuțiunea senatorului Mihai Ruva, în Geneza Constituției României..., op. cit., p. 569.

[3] Idem, p. 570.

[4] Geneza constituției României..., op. cit., p. 572.

[5] Idem, p. 575.

[6] Ibidem („Procuraturii îi sunt atribuite prerogative ale puterii publice care asigură exercitarea puterii executive ale cărei sarcini de fapt le asumă. Procuratura dispune de atribute de putere corespunzătoare. Procuratura dispune de puterea de a cere și a impune în ceea ce privește sarcinile ordinii administrative – poliția" – alocuțiunea deputatului Ionel Ardeleanu).

[7] Idem, p. 577.

respectarea principiului supremației Constituției și a legilor, și fără ca Ministerul Public să-și poată proiecta, cu de la sine putere și cu mijloacele aflate la dispoziția sa, vreo influență chiar și indirectă asupra sistemului de guvernare.

Natura juridică a Ministerului Public a fost controversată și în doctrina românească 8
din perioada interbelică[1]. Profesorul Tanoviceanu sublinia că șeful suprem al Ministerului Public este ministrul justiției[2]. Profesorii Paul Negulescu și George Alexianu atribuiau Ministerului Public profilul unui organism care „face parte și din organizarea administrativă și din cea judecătorească"[3]. Profesorul M. Văraru considera că Ministerul Public „face parte din corpul judecătoresc care este a treia putere în stat, însă este subordonat puterii executive"[4].

§2. Locul și rolul constituțional al Ministerului Public ca verigă a Autorității judecătorești

Instituția Ministerului Public este consacrată în art. 131 din Constituție, fiind 9
considerată una dintre instituțiile fundamentale ale statului român, care intră sub incidența art. 115 alin. (6) al Legii fundamentale. Ministerul Public nu este un organism nou în peisajul sistemului judiciar din România. Regulamentul Organic al Țării Românești prevedea în art. 217 că procurorul va avea îndatorirea de a privighea pentru toate câte privesc „paza bunei orânduieli a liniștei obștei"[5]. Regulamentul Organic al Moldovei nu a cuprins vreo dispoziție referitoare la instituția procurorului. Art. 348 din Regulament recunoaște părții vătămate dreptul de a se adresa direct instanței judecătorești. Comisia Centrală de la Focșani a întocmit un proiect de lege privind înființarea Curții de Casație și Justiție intrat în dezbaterea acesteia la 23 noiembrie 1859[6]. Capitolul III al proiectului era consacrat instituției Ministerului Public (art. 10-15)[7]. De altfel, proiectul de Constituție pregătit de Comisia Centrală în vara anului 1859 și votat de aceasta în 9/21 octombrie în același an, prevedea în art. 103 că „Ministerul Public se înființează în toată întinderea

---

[1] A se vedea o perspectivă de ansamblu asupra instituției Ministerului Public în dreptul comparat și în țara noastră în *I. Tanoviceanu*, Tratat de drept penal și procedură penală, vol. IV, Tip. Curierul Judiciar, București, p. 115-171.

[2] *I. Tanoviceanu*, op. cit., p. 149: „Ca șef al Ministerului Public – spunea profesorul I. Tanoviceanu – ministrul justiției poate ordona subalternilor săi efectuarea oricărui act din cele ce intră în lucrările ce se efectuează, supraveghind mersul lor și cenzurându-le".

[3] *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. II, Ed. Casa Școalelor, București, 1943, p. 149.

[4] *M. Văraru*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei Socec&Co, București, 1928, p. 607.

[5] A se vedea *I. Tanoviceanu*, Tratat de drept și procedură penală, vol. IV, Curierul Judiciar, București, 1927, p. 143.

[6] *J. Rotaru, H. Dumitrescu*, Comisia Centrală de la Focșani. 10 mai - 12 februarie 1962, Ed. Pallas, Focșani, 2015, p. 247.

[7] Idem, p. 428. Art. 12 alin. (2) din proiect prevedea că „În cause civile, ei sunt datori a opina mai cu seamă spre a apăra interesele nevârsnicilor, interesele dotale ale femeilor, starea civilă a persoanelor, interesele celor zămisliți și nenăscuți încă, a celor înstrăinați fără reprezentanți în țară, a celor supuși interdicțiunii, a Statului și a osebitelor așezăminte publice și de binefacere".

Principatelor Unite[1]. Legea pentru înființarea Curții de Casațiune și Justiție promulgată de Domnitorul Alexandru Ioan Cuza la 12 ianuarie 1861 a consacrat în Titlul I un întreg capitol Ministerului Public (Capitolul III – art. 10-15)[2]. Art. 10 prevedea că Ministerul Public, organizat pe lângă Curtea se Casație se compune din procurorul general și trei procurori de secție.

10 În Moldova, instituția Ministerului Public a fost introdusă prin Legea din 26 martie 1862 cu aplicarea regulilor din Țara Românească[3]. Legea despre admisibilitatea și înaintarea în funcțiunile judecătoresci (Decretul nr. 710 din 4 decembrie 1864)[4] consacră instituția procurorului la nivelul întregii țări. Cele trei Constituții monarhice nu au consacrat la nivel constituțional Ministerul Public, organizarea și funcționarea acestuia fiind rezervată voinței legislative a Parlamentului. Legea pentru organizarea judecătorească din septembrie 1890 îi consacră un întreg Titlu[5].

11 Adunarea Constituantă din 1991 a dovedit o generozitate instituțională și a conferit un rang constituțional acestui organism și rolul de a reprezenta interesele generale ale societății și de a apăra ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor. Prin voința Constituantei, Ministerul Public a căpătat astfel un loc distinct în cadrul Autorității Judecătorești, alături de organismele puterii judecătorești și de Consiliul Superior al Magistraturii, tezele pentru Constituție, stabilind destul de laconic subordonarea procurorilor față de șefii ierarhici (direcți) și desfășurarea activității lor sub autoritatea ministrului justiției[6]. Textul Constituției aprobate prin referendum național în 1991 nu a oferit însă indicii necesare nici pentru teza subordonării procurorilor față de șefii ierarhici, nici pentru cea a autorității exercitate de ministrul justiției asupra acestora, astfel încât aceste două aspecte esențiale pentru natura juridică a Ministerului Public și pentru locul său în ansamblul exercitării puterii de stat au fost lăsate la latitudinea Parlamentului. S-a creat astfel premisa unei rupturi grave între reflecția și decizia constituțională ale Adunării Constituante și ulterioarele voințe legislative ale Parlamentului.

12 În literatura de specialitate s-a menționat că Ministerul Public, astfel cum a fost conceput de Constituția din 1991, este, în activitatea judiciară, un auxiliar al instanțelor judecătorești[7]. În opinia noastră, a-l considera pe procuror (în procesul penal) ca un auxiliar al justiției, ni se pare că este prea mult. În timp ce procurorul acuză, deci se anteprononță, pe bază de probe concludente, judecătorul administrează probele respective și este posibil să infirme concluziile rechizitoriului întocmit de procurori. Doctrina de specialitate nu oferă încă suficiente argumente în privința naturii juridice a instituției Ministerului Public.

---

[1] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și Documente. 1741-1991, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2000, p. 345

[2] Legea este publicată de E. Albu în lucrarea De la Înalta Curte de Casație la Curtea Supremă de Justiție. O istorie a legilor de organizare și funcționare. 1861-2001, regia autonomă Monitorul Oficial, București, 2001, p. 34-46.

[3] *I. Tanoviceanu*, op. cit., p. 143

[4] *S. Popescu, D. Lupașcu*, Sistemul judiciar din România, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 17.

[5] Idem, p. 62.

[6] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 452.

[7] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 360.

Autorii au adus argumente, fie în favoarea integrării autorității procurorilor în puterea executivă ca agenți ai acestora, fie au inclus, în mod nejustificat, Ministerul Public în puterea judecătorească. Alți autori au revitalizat opinii din perioada interbelică și au atribuit procurilor o dublă calitate: de agenți ai puterii executive și reprezentanți ai puterii judecătorești[1]. În ceea ce ne privește, socotim că rolul și poziția constituțională ale Ministerului Public, precum și activitatea acestora reglementată în legislația procesuală au filiația în puterea executivă, procurorii fiind agenți ai puterii executive[2]. Asumarea de către aceștia în activitatea judiciară a unor roluri procesuale prin care contribuie la înfăptuirea justiției de către instanțele judecătorești, îi face dependenți față de forța de atracție a puterii judecătorești. Din încercarea de explicare a naturii judiciare a Ministerului Public, nu trebuie exclusă Recomandarea (2000) 19 a Comitetului de Miniștrii al Statelor Membre privind rolul urmăririi penale în sistemul de justiție penală[3], potrivit căreia, în cazul în care procurorul face parte din guvern sau este subordonat acestuia, statul este dator să stabilească prin lege întinderea puterilor guvernului față de urmărirea penală și în general să adopte alte măsuri care să asigure transparența și echitatea în conformitate cu legea internă.

Așa cum rezultă din dispozițiile constituționale, Autoritatea Judecătorească cuprinde 13
în cadrul său Ministerul Public, fără ca această instituție, învestită fără îndoială cu puterea represivă a statului, să facă parte din puterea judecătorească. Rolul Ministerului Public, definit în art. 131 alin. (1) din Constituție, conferă acestuia caracteristici ale unui organism aparținând puterii executive, întărite prin Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și prin dispozițiile codurilor de procedură penală și, respectiv, civilă. Nu sunt de ignorat, însă, dispozițiile cuprinse în C.proc.pen. care conferă procurorilor competențe întinse de natură judiciară, inexistente, de altfel, în sfera puterii executive. Aceste trei ultime acte normative reglementează mijloacele și metodele utilizate de procurori pentru îndeplinirea atribuțiilor specifice. Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor este izvorul de drept din care pot fi extrase calitățile de magistrat întrunite de procurori. Legea menționată prevede în art. 1 că magistratura este activitatea judiciară desfășurată de judecători în scopul înfăptuirii justiției și de procurori în scopul apărării intereselor generale ale societății, a ordinii de drept, precum și a drepturilor și libertăților cetățenilor. Așadar, procurorii au calitatea de magistrați, întrucât desfășoară o activitate judiciară.

Dacă ne limităm strict la definiția legală a magistraturii, ca fiind o activitate judiciară și 14
o raportăm la judecători, vom spune, în spiritul legiuitorului, că activitatea judiciară este genul proxim, iar termenul de judecător este diferența specifică. Același lucru îl putem face

---

[1] A se vedea *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 131 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1253-1254.

[2] În jurisprudența sa Curtea Constituțională a reținut că „Ministerul Public, deși face parte, potrivit Constituției, din autoritatea judecătorească, reprezintă o magistratură specială, care nu îndeplinește atribuții de natură jurisdicțională. Așa cum prevede art. 131 alin. (1) din Constituție, procurorii își desfășoară activitatea sub autoritatea ministrului justiției, organ esențialmente executiv, fiind, pe cale de consecință, ei înșiși agenți ai autorității executive" (Decizia Curții Constituționale, M.Of. nr. 770 din 23 octombrie 2002).

[3] Adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 6 octombrie 2000, la cea de-a 724-a reuniune a delegaților Miniștrilor.

dacă raportăm termenul de activitate judiciară la termenul de procuror. Concluzia logică este simplă: atât judecătorii cât și procurorii, în calitate de magistrați desfășoară o activitate judiciară, care va fi, după caz, o activitate specifică exercitării puterii judecătorești, ori una specifică procurorului. Trebuie însă să mai adăugăm, complicând mult ecuația expusă, că și poliția judiciară desfășoară o activitate de cercetare penală (adică activitate judiciară), aflată sub supravegherea Ministerului Public. Nu există îndoială că poliția judiciară este o componentă a puterii executive, care nu poate fi supravegheată decât tot de un agent executiv.

15 Raporturile de subordonare existente în cadrul Ministerului Public sunt, de asemenea, specifice unor raporturi administrativ-ierarhice. Cât privește raporturile între procurori și ministrul justiției, art. 69 din Legea nr. 304/2004, republicată, prevede că acesta, când consideră necesar, din proprie inițiativă sau la cererea Consiliului Superior al Magistraturii, exercită controlul asupra procurorilor, prin procurori anume desemnați de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau, după caz, de procurorul general al Direcției Generale Anticorupție, ori de ministrul justiției. Așa cum s-a menționat în literatura de specialitate, potrivit Legii nr. 304/2004, republicată, Ministerul Public apare ca un organism judiciar distinct, cu o aparență de independență și imparțialitate, fiind scos de sub autoritatea judecătorească, dar menținut sub autoritatea ministrului justiției, în privința exercitării atribuțiilor ce îi revin[1)].

§3. Organizarea Ministerului Public

16 Art. 131 alin. (2) din Constituție prevede că Ministerul Public își exercită atribuțiile prin procurori constituiți în parchete, în condițiile legii. Adunarea Constituantă a delegat Parlamentului competența de a reglementa modul de organizare și funcționare a parchetelor, inclusiv, atribuțiile procurorilor. Cum activitatea procurorilor este legată de cea a instanțelor judecătorești, Constituția a stabilit că parchetele funcționează pe lângă acestea. Ca atare, se constituie parchete pe lângă fiecare dintre instanțele la care face referire art. 126 alin. (1) din Constituție, inclusiv pe lângă instanțele militare. Cât privește problema raporturilor între parchete și instanțe, art. 62 alin. (4) din Legea nr. 304/2004, republicată, prevede că parchetele sunt independente în relațiile cu instanțele judecătorești, precum și cu celelalte autorități publice. În soluțiile pe care le dispune, procurorul este independent, dar independența sa depinde de voința legislativă a Parlamentului și poate fi invocată de titularii acesteia – procurorii – în condițiile prevăzute de lege. Un procuror nu poate invoca independența de care beneficiază refuzând să dea curs dispozițiilor procurorului ierarhic superior, formulate în scris și în conformitate cu legea, dar are dreptul să conteste la Consiliul Superior al Magistraturii, intervenția procurorului ierarhic superior, în orice formă, în efectuarea urmăririi penale sau în adoptarea soluției. Independența procurorului este mai substanțială atunci când acesta își prezintă concluziile în instanță (art. 67 din Legea nr. 304/2004, republicată).

17 Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este condus de un procuror general, care are, între altele, dreptul de a exercita direct sau prin procurori anume

[1)] *Gh. Mateuț*, Tratat de procedură penală. Partea generală, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 307; a se vedea și *I. Neagu, M. Damaschin*, Tratat de procedură penală. Partea generală, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 147.

desemnați controlul asupra tuturor parchetelor. Parchetul de pe lângă instanța supremă cuprinde în structura sa secții de specialitate, între care figurează și Direcția Națională Anticorupție care este independentă în raport cu instanțele judecătorești și cu parchetele de pe lângă acestea[1]. Alte aspecte legate de organizarea în detaliu a Ministerului Public sunt reglementate în Legea nr. 304/2004, republicată (art. 70-102).

§4. Rolul parchetului în conducerea și supravegherea cercetării penale

Art. 131 alin. (1) din Constituție configurează strict rolul procurorului la activitatea judiciară desfășurată potrivit Codurilor de procedură penală și, respectiv, civilă, de către instanțele de judecată. Alin. (3) al art. 131 se referă însă numai la una dintre atribuțiile Ministerului Public, și anume, la conducerea și supravegherea activității de cercetare penală a poliției judiciare. În afara acestei atribuții, procurorii din cadrul parchetelor au, potrivit art. 63 din Legea nr. 304/2004, republicată, și alte sarcini, care depășesc sfera cercetării penale[2]. Cât privește termenul de poliție judiciară utilizat în art. 131 alin. (3) din Constituție, menționăm că potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare, republicată[3], poliția judiciară este constituită din ofițeri și agenți de poliție, specializați în efectuarea activităților de constatare a infracțiunilor, de strângere a datelor în vederea începerii urmăririi penale și de cercetare penală. Activitatea poliției judiciare se referă, așadar, la constatarea săvârșirii de infracțiuni, strângerea datelor în vederea începerii urmăririi penale și efectuarea urmăririi penale[4]. Această activitate se află sub incidența atribuțiilor de conducere și supraveghere exercitată de Ministerul Public. Analiza detaliată a organizării poliției judiciare nu face obiectul acestui comentariu, motiv pentru care recomandăm cititorilor interesați alte lucrări de specialitate[5]. 18

[1] *Gh. Mateuț*, op. cit., p. 152-153.

[2] Potrivit art. 63 din Legea nr. 304/2004, republicată, procurorii: efectuează urmărirea penală în cazurile și în condițiile prevăzute de lege și participă, potrivit legii, la soluționarea conflictelor prin mijloace alternative; conduce și supraveghează activitatea de cercetare penală a poliției judiciare, conduce și controlează activitatea altor organe de cercetare penală; sesizează instanțele judecătorești pentru judecarea cauzelor penale, potrivit legii; exercită acțiunea civilă, în cazurile prevăzute de lege; participă, în condițiile legii, la ședințele de judecată; exercită căile de atac împotriva hotărârilor judecătorești, în condițiile prevăzute de lege; apără drepturile și interesele legitime ale minorilor, ale persoanelor puse sub interdicție, ale dispăruților și ale altor persoane, în condițiile legii; acționează pentru prevenirea și combaterea criminalității, sub coordonarea ministrului justiției, pentru realizarea unitară a politicii penale a statului; studiază cauzele care generează sau favorizează criminalitatea, elaborează și prezintă ministrului justiției propuneri în vederea eliminării acestora, precum și pentru perfecționarea legislației în domeniu: verifică respectarea legii la locurile de deținere preventivă; exercită orice alte atribuții prevăzute de lege.

[3] M.Of. nr. 305 din 24 aprilie 2014.

[4] A se vedea și *I. Neagu, M. Damaschin*, op. cit., p. 158.

[5] Idem, p. 157-163; *Gh. Mateuț*, op. cit., p. 271-301.

Art. 132. Statutul procurorilor

(1) Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției.

(2) Funcția de procuror este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior.

Lucrări de referință: *T.C. Briciu, C.C. Dinu, P. Pop*, Instituții judiciare, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 172-268; *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 150-155; *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 132 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1256-1259; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 765-767; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 355-261; *Gh. Mateuț*, Tratat de procedură penală. Partea generală, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 301-357; *F. Măgureanu*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 102-122; *I. Neagu, M. Damaschin*, Tratat de procedură penală. Partea generală, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 147-156; *Gr.Gr. Theodoru*, Tratat de Drept procesual penal, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 111-123; *E. Poenaru*, Procurorul – parte în procesul civil, Ed. All Beck, București, 2003, p. 12-16; *I. Popa*, Tratat privind profesia de magistrat în România, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 42-49; *M. Tăbârcă*, Drept procesual civil. Vol. I. Teoria generală, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 474-484.

Studii de specialitate: *D. Ciuncan*, Statutul judecătorilor și procurorilor, Pandectele Române nr. 12/2016; *H. Diaconescu*, Din nou despre natura juridică a Ministerului Public, în Dreptul nr. 4/1996; *E. Hach*, Poziția procurorului în sistemul judiciar român, în Dreptul nr. 9/2015; *R. Iosof*, Considerații asupra răspunderii civile a magistraților pentru erori judiciare, în Dreptul nr. 6/2011; *C. Ionescu*, Câteva comentarii pe marginea statutului procurorilor. O perspectivă constituțională, în Dreptul nr. 7/2017; *T. Manea*, Îndatoririle etice ale judecătorilor și procurorilor, în Dreptul nr. 1/2009; *M. Ruja*, Natura Juridică a Ministerului public, în Dreptul nr. 1/1995; *C.-N. Popa, D.-P. Popa*, Considerații referitoare la statutul magistraților, în Dreptul nr. 11/2003; *V. Pătulea*, Rolul și poziția magistratului în societatea pluralistă modernă, în Dreptul nr. 7/2006; *O. Schmidt Hăineală*, Despre dreptul procurorului ierarhic superior de a infirma actele sau măsurile procurorului din subordine și termenul în care acest drept poate fi exercitat, în Dreptul nr. 8/2004; *S. Tănăsescu, B. Dima*, Puterea judecătorească, în Revista de Drept Public nr. 1/2013; *A. Țuculeanu*, Raporturile Ministerului Public cu autoritatea legislativă și autoritatea executivă, în Dreptul nr. 11/1996; *A. Țuculeanu*, Comentarii la Legea nr. 142/1997, în privința exercitării autorității ministrului justiției asupra procurorilor, în Dreptul nr. 11/1997; *A. Țuculeanu*, Despre calitatea de magistrat a procurorului și dreptul acestuia de a aresta în lumina Convenției europene a drepturilor omului, în Dreptul nr. 2/1999.

Corelații legislative: Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată (M.Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005).

Comentariu

Sumar

§1. Temeiurile constituționale ale statutului procurorilor 1365
§2. De ce procurorii nu au vocația independenței și inamovibilității de care beneficiază judecătorii? 1368
§3. Care este conținutul și caracterul autorității ministrului justiției asupra procurorilor? 1369
§4. Principiile aplicabile în activitatea parchetelor 1371
§5. Regimul juridic al incompatibilității procurorilor 1372

§1. Temeiurile constituționale ale statutului procurorilor

Tezele pentru proiectul de Constituție propuse de Comisia constituțională dezbaterii Adunării Constituante, au inclus Ministerul Public, alături de instanțele judecătorești și Consiliul Superior al Magistraturii, în Autoritatea judecătorească, termen fără o fizionomie juridică foarte clară, motiv pentru care doctrina de specialitate nu a reușit nici astăzi să poziționeze natura juridică a instituției Ministerului Public. În condițiile în care întregul mecanism de guvernare se desfășoară potrivit principiului separației celor trei puteri în stat, este o cerință esențială să se cunoască cadrul și limitele funcționării fiecărei autorități publice, indiferent care ar fi sfera de activitate și de atribuții ale acesteia stabilite în Constituție sau în lege specială. Această cerință capătă caracter imperativ, dacă avem în vedere limitele principiului separației puterilor, care nu mai poate asigura, ca altă dată, echilibrul și cooperarea instituțională loială între autoritățile publice cu funcții de conducere în stat. Doctrina a semnalat deja că o parte din funcțiile autorităților de guvernare sunt preluate, practic de partidele politice parlamentare, deciziile autorităților respective exprimând în mare măsură interesele de partid. Partidele au forța, capacitatea organizatorică și logistică, precum și măiestria de a influența și chiar de a manipula opinia publică pe care o convertesc în instrumente de susținere a propriilor programe politice și ideologice[1]. 1

Cum nici Ministerul Public, nici Consiliul Superior al Magistraturii nu fac parte din puterea judecătorească, rolul acestora ar fi trebuit să fie mai clar delimitat în Constituție. Subliniez acest lucru, întrucât orice cititor al comentariului art. 132 din Constituție nu poate face abstracție de opiniile politice și ideologice susținute în societate, privind Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii, de interesele economice, financiare ori comerciale ale unor entități private care susțin diverse partide politice. Acestea au potențial de influențare a partidelor politice și implicit a unor autorități de guvernare, susținute electoral de partide parlamentare. Cum aceste autorități publice au raporturi instituționale cu Ministerul Public, ca și cu Consiliul Superior al Magistraturii, nu pot fi excluse încercări de atragere a procurorilor, a unor structuri organizatorice ale Ministerului Public pentru soluționarea unor dispute politice cu adversari politici. Dacă natura juridică a instituției Ministerului Public ar fi fost mai clar delimitată de dispozițiile Constituției, marja de influențare a unor procurori ar fi fost foarte mică. Atâta vreme cât natura juridică a Ministerului Public nu este clar definită, oricând pot fi posibile derapaje ale componentelor instituționale ale acestei instituții (DNA, DIICOT, parchete), precum și ale unor procurori, de la funcțiile și rolul acestora[2]. 2

[1] Aceeași forță de manipulare o pot avea asociații și alte organisme ale societății civile, care își oferă interesat disponibilitatea ori puterea de a întreține contacte sociale permanente cu diferite segmente ale populației cărora le induc diverse forme de exprimare a opiniilor publice. Utilizarea acestor două tipuri de „forță de influențare" a populației, ca forme de influențare a echilibrului instituțional între puterile statului, poate să blocheze raporturile dintre majoritate și opoziție, să introducă în ecuația puterii interese străine și, oricum, să slăbească pârghiile sistemului de guvernare, făcând inutil votul popular democratic.

[2] Am introdus în comentariul art. 132 din Constituție aceste aspecte care nu sunt, în opinia mea, colaterale exegezei textului constituțional. În fond, destinatarul art. 132 din Constituție nu este numai procurorul, ci și orice persoană care ocupă o anumită poziție în sistemul judiciar ca serviciu

3 Sunt câteva idei care rezultă din Tezele consacrate Ministerului Public: această instituție desfășoară o activitate judiciară; rolul Ministerului Public constă în reprezentarea intereselor generale ale societății și ale ordinii publice; Ministerul Public își exercită atribuțiile prin procurori constituiți în parchete; parchetele funcționează pe lângă fiecare instanță judecătorească; modul de organizare și funcționare al Ministerului Public depinde de voința legislativă a Parlamentului; procurorii își desfășoară activitatea sub conducerea și controlul șefilor ierarhici și sub autoritatea ministrului justiției.

4 După cum se poate observa, Comisia constituțională pentru elaborarea proiectului de Constituție nu a supus spre reflecție Adunării Constituante, problema independenței corpului procurorilor, iar cât privește raporturile lor ierarhice în sistem, Tezele au prevăzut că „Procurorii își desfășoară activitatea sub conducerea și controlul șefilor ierarhici și sub autoritatea ministrului justiției". În comparație cu Tezele referitoare la instanțele de judecată, cele referitoare la Ministerul Public s-au ferit, parcă, să confere acestei instituții un loc distinct în angrenajul activității judiciare.

5 Termenul de activitate judiciară, folosit și de art. 131 alin. (1) din Constituție, are un conținut complex și o sferă de cuprindere care nu se limitează la instanțele judecătorești și parchete. Ministerul de Interne are în structura sa unități de poliție judiciară, care, neîndoielnic desfășoară o astfel de activitate. Prin urmare, activitatea judiciară înfăptuită de Ministerul Public nu este rezervată în exclusivitate acestuia[1)].

6 Faptul că Ministerul Public desfășoară o activitate care are caracter judiciar, este un motiv al reglementării sale constituționale alături de instanțele judecătorești în cadrul Autorității Judecătorești. Activitatea judiciară înfăptuită de procurori diferă însă, ca funcții, metode, procedură și decizie finală, de cea desfășurată de instanțele judecătorești. Actele emise de procurori sunt acte de suveranitate, care din punct de vedere al naturii juridice, corespund sau întrunesc unele trăsături ale puterii executive. Atribuțiile instanțelor și deciziile finale luate de acestea fac parte din recuzita puterii judecătorești. De aceea sunt anumite diferențe între statutul constituțional al judecătorilor și cel al procurorilor. Este adevărat că sunt vizibile și asemănări între cele două tipuri de statut profesional.

7 Ministerul Public reprezintă, potrivit art. 131 alin. (1) din Constituție interesele generale ale societății. Enunțul constituțional este corect și așează Ministerul Public, din acest punct de vedere, în sfera puterii executive, ca agent specializat al acesteia pentru activitatea judiciară de apărare a ordinii publice. Art. 131 alin. (1) din Constituție are o legătură logică cu un alt text constituțional: art. 102 alin. (1), potrivit căruia Guvernul asigură realizarea politicii interne a statului român. Politica penală – în care este cuprinsă și reglementarea activității și a statutului procurorilor – este o parte foarte importantă a politicii guvernamentale[2)]. Pentru acest motiv, Ministerul Public este inclus în sfera puterii executive, dar nu pentru a avea o poziție superioară în stat, ci pentru a fi controlat în permanență pe o ordine ierarhică, în fruntea căreia se situează ministrul justiției. Dacă Ministerul Public ar face parte din puterea judecătorească, deciziile procurorilor ar scăpa oricărui control ierarhic, întrucât procurorii ar dispune de independență și ar fi inamovibili prin voința Adunării Constituante.

---

public, aflat în slujba cetățeanului. Acestuia nu i se poate nega dreptul de a înțelege sensul alocuțiunii „republica procurorilor", utilizată curent în vocabularul unor politicieni și al mass-mediei.

[1)] În același sens, *M. Ruja*, Natura juridică a Ministrului Public, în Dreptul nr. 4/1995.

[2)] Ibidem.

Funcție de reprezentare a intereselor generale are și Parlamentul, dar forul legislativ reprezintă poporul, ca entitate civică și titular al puterii suverane, pe care o deleagă, sub condiție, statului. De asemenea, are funcție de reprezentare Președintele României, dar acesta nu reprezintă nici poporul, nici interesele generale ale societății, ci statul în toată cuprinderea sa instituțională. Funcția Ministerului Public de reprezentare a intereselor societății și de apărare a ordinii publice, precum și a drepturilor și libertăților cetățenilor, este specifică unui agent al puterii executive, care deține și utilizează legitim forța poliției, a altor organe de cercetare penală (de represiune). În raport cu această atribuție specializată a procurorului, judecătorul dă o soluție definitivă în dosarul cercetării penale finalizate de procuror și trimis de acesta instanței de judecată. Statutul judecătorilor este în întregime reglementat prin norme de rang constituțional, pe când statutul procurorilor este prevăzut, parte, în Constituție și parte în lege. Constituția reține doar regimul incompatibilității procurorilor, care este identic cu cel al judecătorilor. 8

Procurorii nu dispun de inamovibilitate, iar independența lor este diferită de cea a judecătorilor. Dacă judecătorii dispun de o independență de rang constituțional, procurorii beneficiază de o independență stabilită prin norme de lege organică, iar condițiile exercitării ei pot fi modificate de Parlament oricând și fără nicio restricție. Oricând Parlamentul poate modifica statutul de independență al procurorilor, condițiile carierei lor profesionale, precum și răspunderea. 9

Întrebarea care merită pusă este următoarea: corespunde statutul legal al procurorilor, concepției și voinței Legiuitorului constituant? Răspunsul la această întrebare presupune reluarea, chiar și succintă, a principalelor puncte de vedere referitoare la Ministerul Public acceptate de Adunarea Constituantă și transpuse de aceasta în textul Constituției, și anume: rolul primordial al Ministerului Public, astfel cum a fost enunțat de Comisia pentru redactarea proiectului de Constituție, consta în participarea la activitatea judiciară, fie în calitate de autor al urmăririi penale, fie pentru a exercita controlul necesar asupra organelor poliției judiciare; procurorii să fie independenți în fața instanțelor judecătorești; cariera profesională a procurorilor să fie gestionată de un organism neutru[1]. În parte, aceste obiective au fost atinse legislativ. Procurorii apar ca agenți ai puterii executive, având caracteristici ale acesteia (subordonare, control ierarhic), dar sunt și magistrați, la fel ca judecătorii, fiecare având însă altă poziție față de cetățeanul aflat într-un proces judecat în fața unei instanțe. Atenție însă: calitatea de magistrat atribuită deopotrivă judecătorilor și procurorilor nu este o creație de natură constituțională, ci ține de grația puterii legislative suverane a Parlamentului. Forul legislativ poate retrage oricând procurorilor, statutul de magistrat. 10

Independența conferită de Parlament judecătorilor este o consecință directă a calității lor de magistrați, chiar dacă este limitată și condiționată de lege. Din calitatea de magistrat a procurorului decurg și regulile privind numirea sa în funcție și întreaga sa carieră profesională. Din calitatea de agent al puterii executive a procurorului decurg alte caracteristici ale propriului statut, și anume: lipsa inamovibilității, independența limitată, stabilitatea și subordonarea ierarhică față de șefii parchetelor[2]. Tot din calitatea de magistrat a procurorului decurge și imposibilitatea ca acesta să facă obiectul vreunei 11

[1] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, R. A. „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 567.

[2] Idem, p. 588.

anchete parlamentare. Nu mai puțin este adevărat, că oricând ministrul justiției, care exercită autoritatea asupra Ministerului Public, poate fi interpelat în Parlament în legătură cu activitatea procurorilor.

12 Formal, nu există discrepanțe importante între concepția Legiuitorului constituant privind Ministerul Public și reglementarea legală a organizării și funcționării sale. Totuși, este evidentă îngrijorarea societății civile față de o tendință a Direcției Naționale Anticorupție din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, de a se manifesta ca a patra putere în stat. Sigur, revine Parlamentului datoria de a reechilibra raporturile Ministerului Public cu celelalte autorități statale și a repune această instituție sub autoritatea ministrului justiției.

§2. De ce procurorii nu au vocația independenței și inamovibilității de care beneficiază judecătorii?

13 Deși instituția Ministerului Public a fost gândită de Adunarea Constituantă ca o componentă a Autorității Judecătorești, iar procurorii au calitatea de magistrați, conferită prin latitudinea Parlamentului, ar fi împotriva naturii funcțiilor și atribuțiilor acestora, ca ei să dețină un statut similar cu cel al judecătorilor și, cu alte cuvinte, să beneficieze de aceeași independență și să fie inamovibili[1]. Există o diferențiere între independența judecătorilor reglementată de Constituție și de Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, și independența conferită de aceeași lege procurorilor. Astfel, potrivit art. 2 alin. (2) din Legea nr. 303/2004, republicată, „judecătorii sunt independenți, se supun numai legii și trebuie să fie imparțiali". Art. 3 alin. (1) din aceeași lege prevede că „Procurorii numiți de Președintele României se bucură de stabilitate și sunt independenți, *în condițiile legii*" (*s.n.* C.I.). Rezultă că independența procurorilor poate fi limitată, gradul de limitare depinzând de voința Parlamentului.

14 Nici un agent al puterii executive nu poate fi pe deplin independent și inamovibil. Inamovibilitatea le-ar conferi un drept de a fi discreționari, chiar față de instanțe, precum și față de cei aflați în cercetare penală. În fața unui procuror inamovibil, principiul prezumției de nevinovăție nu și-ar mai avea rostul. Nu și-ar mai avea rostul nici dreptul constituțional la apărare. Independența absolută și inamovibilitatea procurorului ar genera anularea de la sine și a principiului legalității și a celui al imparțialității, consacrate prin normă constituțională.

15 Independența de rang constituțional și inamovibilitatea nici nu au fost avute în vedere de Adunarea Constituantă pentru simplul motiv că actele procurorului ajunse în dosarul pe care instanța judecătorească îl are spre soluționare, urmează să fie supuse controlului efectuat de aceasta pentru aflarea adevărului și pentru „rostirea dreptului". Procurorul fiind exponentul principal al politicii penale a statului român, trebuie să răspundă direct nu numai pentru modul în care o pune în practică, ci și pentru eficiența de ansamblu a

[1] În doctrina românească interbelică s-a promovat ideea acordării inamovibilității procurorilor. Profesorul Tanoviceanu aprecia că atunci „când se va stabili inamovibilitatea ministerului public, puțini vor mai fi aceia care vor mai combate această mult folositoare instituțiune, care departe de a mai fi o armă, cum poate fi astăzi în mâna guvernelor fără scrupule, va căpăta independență și va putea să exercite acțiunea publică chiar contra celor mai puternici" (*I. Tanoviceanu*, Tratat de drept și procedură penală, vol. IV, Tip. „Curierul Judiciar", București, p. 138).

acesteia. Dacă procurorii ar avea o independență similară cu cea a judecătorilor și ar fi, în plus, și inamovibili, nicio autoritate publică nu i-ar mai putea controla. Așa cum am arătat însă, activitatea Ministerului Public poate fi evaluată pe calea controlului parlamentar, fără ca o structură a parchetului sau un procuror anume să facă obiectul unei anchete parlamentare, ci prin adresarea de întrebări sau interpelări ministrului justiției, ori pe calea unei moțiuni simple în legătură cu activitatea acestei instituții.

§3. Care este conținutul și caracterul autorității ministrului justiției asupra procurorilor?

Explicarea situării procurorilor sub autoritatea ministrului justiției este legată de o problemă mult mai complicată și nesoluționată încă la nivel doctrinar: care este natura juridică a Ministerului Public? Nu suntem preocupați în acest comentariu să contribuim la reflecțiile susținute în literatura de specialitate în legătură cu această temă. Menționăm doar că și legiuitorii constituanți au încercat să creioneze natura juridică a Ministerului Public, dar nu s-a reușit să se configureze această idee. Oricum, procurorul prin funcțiile sale stabilite în art. 131 din Constituție (reprezintă interesele generale ale societății, apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor) prezintă caracteristici de agent al puterii executive, dar prin statutul său legal de magistrat, consacrat prin dispozițiile Legii nr. 303/2004, beneficiază de unele trăsături ce-l apropie de sfera activității de judecată. 16

Rolul procurorului ca agent executiv care reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea publică, precum și drepturile cetățenești, trebuie să înceteze odată cu întocmirea rechizitoriului și înaintarea acestuia instanței de judecată. După acest moment, capătă substanță practică alte caracteristici ale procurorului magistrat care se interferează cu cele ale judecătorului. Ne referim aici la normele procesuale care îl introduc pe procuror în derularea procesului, acesta putând interveni, îndeosebi, pentru apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor. 17

Situarea procurorilor sub autoritatea unui membru al Guvernului este o trăsătură esențială a acestora, care nu poate fi neglijată în considerarea independenței ce le-a fost conferită prin art. 3 alin. (1) din Legea nr. 303/2004. Procurorii nu se pot eschiva autorității ministrului justiției. 18

Cât privește controlul ierarhic exercitat în interiorul sistemului, acesta se desfășoară potrivit unor norme procedurale bine stabilite. Autoritatea ministrului justiției asupra procurorilor are caracter administrativ. 19

Primele reglementări legale după intrarea în vigoare a Constituției din 1991, privind raporturile între ministrul justiției și procurori îl situau pe ministru pe o poziție de superioritate ierarhică. Legea nr. 92/1992 privind organizarea judecătorească prevedea în art. 38 că ministrul justiției: efectuează controlul asupra tuturor membrilor Ministerului Public prin procurorii inspectori din cadrul Parchetului General de pe lângă instanța supremă și din parchetele de pe lângă curțile de apel, precum și prin procurori delegați; controlul se efectua prin verificarea lucrărilor, a modului cum se desfășoară raporturile de serviciu cu justițiabilii și cu celelalte persoane implicate în lucrările de competența Ministerului Public, precum și prin aprecierea asupra activității, pregătirii și aptitudinilor profesionale ale procurorilor; ministrul putea cere procurorului general informări cu 20

privire la activitatea Ministerului Public și putea da îndrumări cu privire la măsurile ce trebuiau luate pentru combaterea criminalității; ministrul avea dreptul de a da dispoziții scrise, prin procurorul general, procurorului competent să înceapă, în condițiile legii, procedura de urmărire a infracțiunilor despre care avea cunoștință și să promoveze în fața instanțelor judecătorești acțiunile necesare apărării interesului public[1]. Legea nr. 92/1992 interzicea însă ministrului justiției să dea dispoziții pentru oprirea procedurii legale de urmărire penală.

21 După cum se poate observa, autoritatea exercitată de ministrul justiției asupra procurorilor, în dezvoltarea dispozițiilor constituționale înscrise în art. 131 alin. (1) din textul inițial al Legii fundamentale, avea caracter administrativ și un conținut substanțial, dispozițiile date de acesta prin procurorul general în vederea respectării și aplicării legii, fiind obligatorii (art. 37 din Legea nr. 92/1992)[2]. Procurorii nu erau însă subordonați ierarhic ministrului justiției, iar acesta nu avea dreptul de intervenție directă în activitatea procurorilor. Aceștia se aflau sub protecția principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic exercitat în interiorul sistemului. Procurorul era independent în relațiile cu celelalte autorități publice, inclusiv, cu instanțele judecătorești și își exercita atribuțiile numai în temeiul legii.

22 Ulterior, prin legile reformei în justiție adoptate în 2004, autoritatea ministrului justiției asupra procurorilor s-a diminuat în mod considerabil, ministrul nemaiavând posibilitatea de a interveni în mod direct în activitatea procurorilor[3]. În schimb, ministrul justiției are atribuția de a propune Președintelui României numirea procurorului general al Parchetului de pe lângă instanța supremă, precum și a conducătorilor și a adjuncților acestora ai altor structuri interne ale Ministerului Public, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii [art. 54 alin. (1) din Legea nr. 303/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare].

23 Art. 62 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară[4] prevede că autoritatea ministrul justiției se exercită în condițiile legii. Legea permite ministrului justiției să exercite din proprie inițiativă sau la cererea Consiliului Superior al Magistraturii controlul asupra procurorilor, dar prin intermediul unor procurori anume desemnați de procurorul general de pe lângă instanța supremă ori de procurorul general al Parchetului Național Anticorupție, sau desemnați chiar de el. Tematica controlului este stabilită însă de lege și cuprinde: verificarea eficienței manageriale, a modului în care procurorii își îndeplinesc atribuțiile de serviciu și în care se desfășoară raporturile de serviciu cu justițiabilii și cu celelalte persoane implicate în lucrările de competența parchetelor. Nu intră în sfera controlului măsurile dispuse de procuror în cursul urmăririi penale și soluțiile adoptate [art. 69 alin. (2) din Legea nr. 304/2004, republicată]. Potrivit aceleiași legi,

[1] A se vedea *A. Țuculeanu*, Raporturile Ministerului Public cu Autoritatea legislativă și Autoritatea Executivă, în Dreptul nr. 11/1996, p. 57.

[2] În doctrina de specialitate s-a precizat că autoritatea ministrului justiției asupra procurorilor nu are sensul unei subordonări ierarhice, ci acela al unei relații de administrare, similară cu relația existentă între ministrul justiției și instanțele de judecată (a se vedea *N. Cochinescu*, Organizarea puterii judecătorești în România. Instanțele judecătorești. Ministerul Public. Jurisdicțiile speciale, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 172).

[3] A se vedea, în acest sens, și *T.C. Briciu, C.C. Dinu, P. Pop*, Instituții judiciare, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 176.

[4] M.Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005.

ministrul justiției are posibilitatea de a cere procurorului general de pe lângă instanța supremă informări asupra activității parchetelor și să dea îndrumări scrise cu privire la măsurile ce trebuie luate pentru prevenirea și combaterea eficientă a criminalității. Astfel de informări pot fi cerute și procurorului general al Parchetului Național Anticorupție.

§4. Principiile aplicabile în activitatea parchetelor

Atunci când ne referim la principiile aplicabile în activitatea parchetelor, din perspectiva art. 132 alin. (1) din Constituție, suntem constrânși să ne limităm la principiul legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic exercitat de șefii procurorilor asupra celor aflați în subordinea lor. Textul constituțional cuprinde o referire și la autoritatea exercitată de ministrul justiției asupra procurorilor. Precizarea are o semnificație aparte, întrucât Legiuitorul constituant se referă la autoritatea pe care ministrul justiției o are față de procurori și nu numai față de Ministerul Public, ca atare. Este vorba, prin urmare, de o autoritate directă asupra fiecărui procuror, ceea ce conferă ministrului justiției o poziție de observare, analiză și apreciere a activității procurorilor, inclusiv dacă aceștia respectă principiile enunțate în textul constituțional pe care îl comentăm. Din conținutul autorității exercitate de ministrul justiției asupra procurorilor nu trebuie exclusă componenta controlului. Autoritatea exercitată de ministrul justiției asupra activității procurorilor nu este însă un principiu în sensul art. 132 alin. (1) din Constituție, ci o consecință a faptului că aceștia sunt agenți ai puterii executive. La cele trei principii de ordin constituțional, Legea nr. 304/2004 adaugă, prin voința legiuitorului, principiul independenței [art. 62 alin. (4)]. 24

Principiile enunțate în textul constituțional menționat, nu sunt singurele principii aplicabile procesului penal[1]. Codul de procedură penală face referire, în acest sens, la legalitatea procesului penal, la separarea funcțiilor judiciare, prezumția de nevinovăție, principiul aflării adevărului etc.[2] Atragem atenția că principiile enunțate în art. 132 alin. (1) din Constituție nu au caracter general, ele sunt strict legate de atribuțiile concrete ale procurorilor. Cu alte cuvinte, nu este vorba de principii ale Ministerului Public sau ale parchetelor din cadrul acestuia, ci, așa cum am menționat, sunt principii după care se ghidează fiecare procuror. De respectarea principiului legalității și al imparțialității, depinde îndeplinirea de către procurori a rolului lor consacrat în primul alineat al art. 131 din Constituție. 25

Legea nr. 304/2004 reglementează cadrul juridic de aplicare a principiilor menționate. S-a menționat în literatura de specialitate că principiul legalității nu este altceva decât transpunerea pe plan particular a principiului legalității procesului penal. Legalitatea activității procurorului trebuie raportată la obligațiile pe care acesta le are, de a exercita acțiunea penală în justiție, în vederea protejării interesului public sau al persoanelor când acestea au fost încălcate prin săvârșirea unei infracțiuni[3]. Legea nr. 304/2004, republicată, consacră la nivelul reglementării organice că toate persoanele sunt egale în fața legii, fără 26

[1] Desigur activitatea procurorului în procesul civil este guvernată și de principii aplicabile în procedura civilă.

[2] A se vedea, pentru detalii, *I. Neagu, M. Damaschin*, Tratat de procedură penală. Partea generală. Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 62 și urm.

[3] Idem, p. 148.

privilegii și fără discriminări. Această dispoziție normativă [art. 7 alin. (1)] îl obligă pe procuror să fie imparțial și să-și îndeplinească atribuțiile de urmărire penală cu respectarea legii, care este egală pentru toți, nicio persoană sau autoritate publică nefiind mai presus de lege [art. 16 alin. (1) și alin. (2) din Constituție]. Legea nr. 304/2004 reglementează, deopotrivă, independența parchetelor în relațiile cu instanțele judecătorești și subordonarea ierarhică a procurorilor față de șefii lor ierarhici. Evident, subordonarea presupune și controlul ierarhic.

§5. Regimul juridic al incompatibilității procurorilor

27 Tezele proiectului de Constituție întocmite de Comisia constituțională nu au făcut referire la regimul incompatibilității procurorilor. În schimb, în privința judecătorilor, tezele prevedeau că incompatibilitățile acestora urmează să fie stabilite prin lege. În cadrul dezbaterilor parlamentare pe marginea proiectului de Constituție, s-a propus includerea unui articol nou după art. 130 care avea ca obiect de reglementare statutul procurorilor. Textul propus de deputatul Radu Nicolae avea următorul conținut: „Funcția de procuror este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată"[1]. Amendamentul a fost acceptat de Comisia de redactare a proiectului de Constituție ca alin. (2) la art. 130. În final, Adunarea Constituantă a acceptat o singură excepție de la regimul de incompatibilitate conferit procurorilor, ca, de altfel, și judecătorilor: cele două categorii profesionale aveau și au în continuare dreptul de a cumula funcția de judecător, respectiv, cea de procuror, cu funcțiile didactice din învățământul superior. Menționăm că incompatibilitățile judecătorilor și procurorilor, ca și excepțiile prevăzute, sunt de ordin constituțional, ceea ce înseamnă că regimul juridic al acestora nu se poate modifica prin voința legislativă specială a Parlamentului.

28 În calitatea sa de magistrat, procurorul este obligat să respecte regimul propriu de incompatibilitate, enunțat în Constituție și preluat în Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, nu numai pentru această categorie profesională, ci și pentru judecători. Constituția și Legea nr. 303/2004 fac o singură excepție de la regimul general al incompatibilităților: funcțiile didactice din învățământul superior. Așa cum am arătat în alte comentarii, în mod normal, în conținutul termenului de „funcție didactică" nu intră și funcțiile de conducere în unitățile de învățământ superior și nici activitatea de formare inițială a judecătorilor și procurorilor desfășurată în cadrul Institutului Național al Magistraturii[2]. Cât privește termenul de „funcție publică" utilizat în art. 132 alin. (2), acesta cuprinde, deopotrivă funcțiile eligibile și neeligibile, precum și funcțiile de autoritate și cele de gestiune.

[1] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 668.

[2] Art. 103 alin. (2) din Legea nr. 304/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare prevede că Institutul Național al Magistraturii nu face parte din sistemul național de învățământ și educație și nu este supus dispozițiilor legale în vigoare cu privire la acreditarea instituțiilor de învățământ superior și recunoașterea diplomelor.

Secțiunea a 3-a. Consiliul Superior al Magistraturii

Art. 133. Rolul și structura

(1) Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției.

(2) Consiliul Superior al Magistraturii este alcătuit din 19 membri, din care:

a) 14 sunt aleși în adunările generale ale magistraților și validați de Senat; aceștia fac parte din două secții, una pentru judecători și una pentru procurori; prima secție este compusă din 9 judecători, iar cea de-a doua din 5 procurori;

b) 2 reprezentanți ai societății civile, specialiști în domeniul dreptului, care se bucură de înaltă reputație profesional și morală, aleși de Senat; aceștia participă numai la lucrările în plen;

c) ministrul justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

(3) Președintele Consiliului Superior al Magistraturii este ales pentru un mandat de un an, ce nu poate fi reînnoit, dintre magistrații prevăzuți la alineatul (2) litera a).

(4) Durata mandatului membrilor Consiliului Superior al Magistraturii este de 6 ani;

(5) Hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii se iau prin vot secret.

(6) Președintele României prezidează lucrările Consiliului Superior al Magistraturii la care participă.

(7) Hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii sunt definitive și irevocabile cu excepția celor prevăzute la articolul 134 alineatul (2).

Lucrări de referință: *I. Deleanu*, Tratat de procedură civilă, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 124-128; *C. Furtună*, Puterea judecătorească. Consiliul Superior al Magistraturii, Ed. Scrisul Românesc, Craiova, 1998, *passim*; *I. Leș*, Tratat de drept civil, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 75-83; *I. Leș*, Sisteme judiciare comparate, Ed. All Beck, București, 2002, p. 72-81; *I. Popa*, Tratat privind profesia de magistrat în România, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 73-96.

Studii de specialitate: *V.M. Ciobanu*, Câteva reflecții cu privire la reforma justiției civile în România, în Dreptul nr. 2/2006; *I. Leș*, Examen de drept comparat asupra sistemelor moderne de autoguvernare a magistraturii și cu privire la noile reglementări adoptate de parlamentul României, în Dreptul nr. 11/2004.

Corelații legislative: Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată (M.Of. nr. 628 din 1 septembrie 2012); Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată; Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată.

Comentariu

Sumar

§1. Concepția Adunării Constituante privind locul Consiliului Superior al Magistraturii în cadrul Autorității judecătorești 1374
§2. Rolul constituțional al Consiliului Superior al Magistraturii 1375
§3. Organizarea Consiliului Superior al Magistraturii 1375
§4. Legitimitatea calității de membru al Consiliului Superior al Magistraturii a ministrului justiției, președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție și a procurorului general al Parchetului de pe lângă instanța supremă 1376
§5. Președintele Consiliului Superior al Magistraturii 1376
§6. Hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii 1377

§1. Concepția Adunării Constituante privind locul Consiliului Superior al Magistraturii în cadrul Autorității judecătorești

1 Concepția Comisiei de redactare a proiectului de Constituție privind puterea judecătorească a fost de la început confuză. Din refuzul de a instituționaliza formal principiul separației celor trei puteri în stat, s-a ajuns la „inventarea" unei denumiri larg cuprinzătoare, în cadrul căreia să poată fi incluse instanțele judecătorești, Ministerul Public și un organism, voit neutru, a cărei sarcină principală să fie legată de numirea judecătorilor și procurorilor. Tezele pentru proiectul de Constituție au prevăzut, astfel, crearea unei „Autorități judecătorești" – denumire sub care Comisia de redactare a proiectului de Constituție a propus Adunării Constituante **„examinarea celei de-a treia puteri în stat – puterea judecătorească"** (*s.n.* C.A.D.)[1]. Dacă am acorda credit științific acestei propuneri – făcute de raportorul Comisiei în alocuțiunea sa prezentată în fața Adunării Constituante[2] – ar însemna să includem în puterea judecătorească, nu numai instanțele judecătorești, ci și Ministerul Public, precum și Consiliul Superior al Magistraturii, ceea ce ar constitui o gravă eroare teoretică. Locul Consiliului Superior al Magistraturii în cadrul Autorității Judecătorești se datorează cerinței înființării unui organism neutru, echidistant față de instituțiile publice, care să aibă rolul de a propune Președintelui României numirea judecătorilor și procurorilor.

2 Când ne referim la neutralitatea și echidistanța Consiliului Superior al Magistraturii, nu avem în vedere considerente politice, ci mai degrabă cerința ca acest organism să fie echidistant față de cele trei puteri în stat. Dacă așa este, atunci apartenența Consiliului Superior al Magistraturii la Autoritatea Judecătorească, nu se mai justifică.

3 În sistemul judiciar românesc, Consiliul Superior al Magistraturii a fost înființat prin art. 67 din Legea de organizare judecătorească din 24 martie 1909[3]. Potrivit legii respective, Consiliul se înființa și funcționa pe lângă ministrul justiției. Legiuitorul din 1909 a conferit Consiliului Superior al Magistraturii sarcini asemănătoare actualului Consiliu, mai puțin cea de a propune șefului statului numirea magistraților. Potrivit Legii din 1909, Consiliul era compus din doi judecători și un supleant, aleși de Curtea de Casație, dintre membrii ei, doi membri și un supleant aleși de Curtea de Apel din București, dintre membrii acesteia, inspectorul Curților de Apel (când se discutau probleme ale celor două instanțe), unul din inspectorii tribunalelor (pentru problemele ce interesau instanțele respective) și un delegat al ministerului de justiție sau chiar ministrul justiției. Rezultă așadar, că în tradiția judiciară românească, Consiliul Superior al Magistraturii funcționa sub autoritatea ministrului justiției, care și prezida lucrările acestuia.

4 Ideea înființării Consiliului Superior al Magistraturii în 1991 este legată de garantarea la nivel constituțional a independenței instanțelor judecătorești, precum și de asigurarea pregătirii de specialitate și a experienței profesionale a viitorilor judecători și procurori. Așa cum se subliniază în alocuțiunea raportorului Comisiei constituționale, „pentru a se realiza în fapt independența magistraților, atât a judecătorilor, cât și a procurorilor, este

---

[1] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 567.

[2] Ibidem.

[3] A se vedea *S. Popescu, D. Lupașcu*, Sistemul judiciar din România, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 174.

necesară instituirea unui sistem neutru de numire, promovare și sancționare a acestora, exterior instituțiilor în care aceștia își desfășoară activitatea. În acest scop, se propune constituirea unui Consiliu Superior al Magistraturii, instituție de largă tradiție, întâlnită în țări ca Franța, Spania, Portugalia, Italia, Brazilia, care are rostul de a propune Președintelui României numirea judecătorilor și procurorilor, precum și judecarea abaterilor disciplinare ale acestora"[1].

Cerința înființării unui organism neutru având rolul de a propune numirea în funcție 5
a judecătorilor există îndeosebi în statele care au optat pentru un sistem de numire a judecătorilor de către puterea executivă. De la început însă ideea neutralității unui astfel de organism era ratată, întrucât Comisia constituțională de redactare a proiectului de Constituție propusese ca din Consiliu să facă parte nu numai magistrați (judecători și procurori), ci și deputați și senatori[2]. Propunerea comisiei nu a fost însușită de membrii Constituantei. Proiectul de Constituție a prevăzut, astfel, în art. 131 alin. (1) că în alcătuirea Consiliului Superior al Magistraturii intră magistrați aleși.

Înființarea Consiliului Superior al Magistraturii ca organism exterior puterilor statului, 6
cu rol în procedura de numire a judecătorilor, era și o cerință intrinsecă a procesului de reformare democratică a statului român declanșat după înlăturarea regimului politic socialist în decembrie 1989.

§2. Rolul constituțional al Consiliului Superior al Magistraturii

În concepția Adunării Constituante, Consiliul Superior al Magistraturii avea rolul explicit 7
de a propune Președintelui României numirea în funcție a judecătorilor și procurorilor; de a fi consultat de Președinte la acordarea grațierii și la comutarea pedepselor; de a îndeplini rolul de consiliu de disciplină a judecătorilor[3]. Tezele consacrate proiectului de Constituție nu au prevăzut în mod concret procedura prin care Consiliul putea să-și îndeplinească cele trei roluri de rang constituțional. Procedura respectivă urma să fie legiferată de Parlament. Tot Parlamentul avea competența de a stabili și alte atribuții ale acestui organism. Proiectul de Constituție nu a mai reținut că Președintele României consultă Consiliul Superior al Magistraturii în materie de grațiere individuală și de comutare a pedepselor.

Legea de revizuire a Constituției din 2003 a suplimentat rolul constituțional al 8
Consiliului Superior al Magistraturii cu funcția de a fi garantul independenței justiției. Adăugarea acestui nou rol constituțional al Consiliului Superior al Magistraturii prezintă o importanță deosebită, întrucât prin această revizuire a Legii fundamentale, garantarea independenței justiției a fost ridicată la nivel constituțional.

§3. Organizarea Consiliului Superior al Magistraturii

Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii a stabilit structura 9
acestuia, dar nu a asigurat explicit prin dispozițiile sale, caracterul său neutru. Neutralitatea

---

[1] Geneza Constituției României..., op. cit., p. 567.

[2] Idem, p. 452: Senatorul Ion Predescu a propus, chiar ca din Consiliul Superior al Magistraturi să facă parte trei magistrați, trei deputați și trei senatori (Geneza Constituției României..., op. cit., p. 596).

[3] Idem, p. 452.

și imparțialitatea Consiliului Superior al Magistraturii țin mai mult de moralitatea profesională a membrilor săi. Nu avem aici în vedere cei doi reprezentanți ai societății civile în Consiliu, care într-adevăr asigură și oferă prin prestația lor o deplină neutralitate a deciziilor, la adoptarea cărora participă. Inconvenientul constă în faptul că aceștia participă numai la lucrările în plen, nu și în secțiile Consiliului.

10 Potrivit Legii nr. 317/2004, republicată, Consiliul este alcătuit din 19 membrii, din care 9 sunt judecători, iar 5 procurori, aleși în adunările generale ale acestora. Lista finală cuprinzând magistrații aleși, este validată de Senatul României prin hotărâre. Judecătorii și procurorii aleși intră în compunerea a două secții, una pentru judecători și alta pentru procurori. Cei doi reprezentanți ai societății civile sunt aleși de Senatul României. În privința acestora, Constituția stabilește în art. 133 alin. (2) lit. b) că trebuie să fie specialiști în domeniul dreptului și să se bucure de înaltă reputație profesională și morală. Din Consiliu mai fac parte ca membri de drept președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, ministrul justiției și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Secțiile Consiliului Superior al Magistraturii lucrează în prezența majorității membrilor acestora și sunt prezidate de președintele sau, după caz, de vicepreședintele Consiliului. Consiliul Superior al Magistraturii se întrunește în plen și în secții. Reprezentanții societății civile participă doar la lucrările plenului.

§4. Legitimitatea calității de membru al Consiliului Superior al Magistraturii a ministrului justiției, președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție și a procurorului general al Parchetului de pe lângă instanța supremă

11 Locul ministrului justiției ca membru de drept al Consiliului Superior al Magistraturii rezidă în art. 132 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia parchetul își desfășoară activitatea sub autoritatea acestui membru al Guvernului. Cum Consiliul răspunde de organizarea pregătirii profesionale a procurorilor prin Institutul Național al Magistraturii, este firesc ca ministrul justiției să contribuie la elaborarea programelor de pregătire profesională a procurorilor. De asemenea, Consiliul are rolul de a apăra pe procurori împotriva oricărui act care le-ar afecta independența sau imparțialitatea. Consiliul Superior al Magistraturii, din care face parte de drept și ministrul justiției, asigură respectarea legii și a criteriilor de competență și etică profesională în desfășurarea carierei profesionale a procurorilor. Legitimitatea desemnării de drept în Consiliul Superior al Magistraturii a procurorului general al Parchetului de pe lângă instanța supremă este similară celei a ministrului justiției. Și calitatea de membru de drept al Consiliului, a președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție este justificată, îndeosebi de păstrarea unui echilibru între reprezentantul puterii judecătorești și cel al Ministerului Public.

§5. Președintele Consiliului Superior al Magistraturii

12 În termen de 15 zile de la publicarea hotărârilor Senatului de validare și, respectiv, de alegere a celor doi reprezentanți în Consiliu, ai societății civile, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție convoacă noul Consiliu în ședința de constituire, în care vor fi aleși, pentru un mandat de un an, ce nu poate fi reînnoit, președintele și vicepreședintele

Consiliului. Legea nr. 317/2004 permite alegerea președintelui Consiliului din rândul procurorilor[1)].

§6. Hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii

Hotărârile plenului și cele ale secțiilor Consiliului Superior al Magistraturii se iau cu votul secret al majorității membrilor prezenți. Așa cum prevede art. 134 alin. (2) din Constituție, Consiliul Superior al magistraturii îndeplinește rolul de instanță judecătorească în materie de răspundere disciplinară a judecătorilor și procurorilor. Hotărârile Consiliului sunt definitive și irevocabile, cu excepția cazurilor, când secțiile acestuia au pe rol judecarea abaterilor disciplinare ale magistraților. 13

Art. 134. Atribuții

(1) Consiliul Superior al Magistraturii propune Președintelui României numirea în funcție a judecătorilor și a procurorilor, cu excepția celor stagiari, în condițiile legii.

(2) Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește rolul de instanță de judecată, prin secțiile sale, în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și a procurorilor, potrivit procedurii stabilite prin legea sa organică. În aceste situații, ministrul justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și procurorul general de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nu au drept de vot.

(3) Hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii în materie disciplinară pot fi atacate la Înalta Curte de Casație și Justiție.

(4) Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește și alte atribuții stabilite prin legea sa organică, în realizarea rolului său de garant al independenței justiției.

Lucrări de referință: *I. Deleanu*, Tratat de procedură civilă, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 124-128; *C. Furtună*, Puterea judecătorească. Consiliul Superior al Magistraturii, Ed. Scrisul Românesc, Craiova, 1998, *passim*; *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 75-89; *I. Leș*, Sisteme judiciare comparate, Ed. All Beck, București, 2002, p. 72-81; *I. Popa*, Tratat privind profesia de magistrat în România, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 73-96.

Studii de specialitate: *C.-L. Popescu*, Jurisdicțiile administrative potrivit dispozițiilor constituționale revizuite, în Dreptul nr. 5/2004; *C.-L. Popescu*, Funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii în ipostaza de instanță de judecată și dreptul la un proces echitabil, în Dreptul nr. 3/2005; *T. Manea*, Aspecte din practica Consiliului Superior al Magistraturii în legătură cu răspunderea disciplinară a procurorilor pentru exercitarea funcției, inclusiv, nerespectarea normelor de procedură, cu rea-credință sau din gravă neglijență, dacă fapta nu constituie infracțiune, în Dreptul nr. 4/2007.

Corelații legislative: Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată (M.Of. nr. 628 din 1 septembrie 2012); Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată.

Comentariu

Sumar

§1. Atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii sunt subsumate rolului său constituțional de garant al independenței justiției 1378
§2. Sistematizarea legală a atribuțiilor Consiliului Superior al Magistraturii 1378
§3. Atribuțiile constituționale ale Consiliului Superior al Magistraturii 1378
§4. Atribuțiile legale ale Consiliului Superior al Magistraturii 1380

[1)] Atribuțiile președintelui Consiliului Superior al Magistraturii sunt prevăzute în art. 24 din Legea nr. 317/2004, republicată.

§1. Atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii sunt subsumate rolului său constituțional de garant al independenței justiției

1 Ridicarea la rang constituțional a calității Consiliului Superior al Magistraturii de garant al independenței justiției prin revizuirea Constituției din 2003 trebuie să se reflecte și la nivelul funcțiilor acestuia. Nimic din ceea ce întreprinde Consiliul Superior al Magistraturii nu poate să se îndepărteze de la funcția sa constituțională. Consiliul nu face parte nici din puterea judecătorească, nici dintr-o altă putere a statului. Ca atare, fiind un organism cu rol și funcții speciale, expres prevăzute în textul constituțional, Consiliul Superior al Magistraturii va avea, prin voință parlamentară, doar acele atribuții prin intermediul cărora își poate îndeplini rolul de garant al independenței justiției. Am făcut această precizare de principiu, pentru a înțelege că nici Guvernul, nici Parlamentul nu pot să-i confere Consiliului Superior al Magistraturii decât acele atribuții care decurg din rolul său constituțional, prevăzut în art. 133 alin. (1) din Legea fundamentală.

2 Cât privește termenul de justiție, la care se face referire expresă în art. 133 alin. (1) din Constituție, acesta va trebui receptat într-un sens larg, pentru a cuprinde în conținutul său, nu numai instanțele judecătorești și implicit numai pe judecători, ci și parchetele, respectiv, și pe procurori. Altfel spus, Consiliul Superior al Magistraturii este, deopotrivă, garantul independenței judecătorilor și al procurorilor. În consecință, în sfera atribuțiilor sale, intră nu numai judecătorii, ci și procurorii, precum și alte categorii de funcționari a căror activitate este organic legată de actul de înfăptuire a justiției.

§2. Sistematizarea legală a atribuțiilor Consiliului Superior al Magistraturii

3 Atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii sunt prevăzute în art. 134 din Constituție și dezvoltate în Legea nr. 317/2004. Constituția a abilitat, de principiu, Parlamentul să poată dispune oricând prin lege organică noi atribuții pentru Consiliul Superior al Magistraturii, cu singura condiție, ca acestea să decurgă din rolul constituțional al acestuia și să aibă drept scop înfăptuire acestui rol. Întrucât atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii sunt prevăzute atât în Constituție, cât în Legea nr. 317/2004, rezultă că acest organism îndeplinește, pe de-o parte, atribuții de ordin constituțional, iar pe de altă parte, atribuții având forța juridică a legii organice. Pe cale legislativă ordinară, atribuțiile constituționale ale Consiliului Superior al Magistraturii nu pot fi nici modificate, nici completate și, cu atât mai puțin, abrogate.

4 Atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii prevăzute în Legea nr. 317/2004 au fost sistematizate astfel de Parlament: atribuții ale plenului Consiliului, atribuții ale secțiilor acestuia și atribuții ale Consiliului în domeniul răspunderii disciplinare a magistraților.

§3. Atribuțiile constituționale ale Consiliului Superior al Magistraturii

5 Constituia stabilește în art. 134 următoarele atribuții ale Consiliului Superior al Magistraturii:

a) propune Președintelui României numirea în funcție a judecătorilor și procurorilor, cu excepția celor stagiari;

b) îndeplinește rolul de instanță de judecată, prin secțiile sale, în ceea ce privește răspunderea disciplinară a magistraților.

Pentru raţiuni de simetrie a reglementării legislative, Parlamentul a prevăzut în Legea nr. 317/2004 atribuţia Consiliului Superior al Magistraturii de a propune Preşedintelui României nu numai numirea în funcţie a judecătorilor şi procurorilor, ci şi eliberarea din funcţie a acestora. Completarea făcută de Legiuitor era necesară, întrucât altfel li s-ar fi conferit magistraţilor un regim de ilegitim privilegiu, constând în numirea lor până la împlinirea vârstei de pensionare. Propunerea de eliberare din funcţie, a judecătorilor şi procurorilor numiţi de Preşedintele României, nu o putem califica însă ca fiind de natură constituţională, dar eliberarea din funcţie a acestor magistraţi, are o legătură logică cu dispoziţia cuprinsă în art. 94 lit. c) din Constituţie, potrivit căreia Preşedintele României numeşte în funcţii publice, în condiţiile prevăzute de lege. 6

Au vocaţia de a fi numiţi de Preşedintele României în funcţia de judecător sau de procuror, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, magistraţii care au promovat examenul de capacitate organizat de Consiliu prin intermediul Institutului Naţional al Magistraturii. Legea nr. 303/2004, republicată, prevede în art. 31 alin. (2) că propunerile de numire se fac în cel mult 30 de zile de la data validării examenului de capacitate. 7

Aceeaşi lege prevede că Preşedintele României poate refuza motivat o singură dată numirea judecătorilor şi procurorilor propuşi de Consiliul Superior al Magistraturii. Refuzul Preşedintelui nu are ca efect blocarea carierei judiciare a magistratului stagiar respectiv. În situaţia în care Consiliul susţine motivat propunerea iniţială, are obligaţia de a retransmite Preşedintelui opţiunea sa. Nici Legea nr. 303/2004, nici Legea nr. 317/2004 nu prevăd, într-o atare situaţie, care va fi opţiunea Preşedintelui României. În lipsa unui text explicit, Preşedintele poate să refuze în continuare să accepte propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. În ceea ce ne priveşte, considerăm că un astfel de deznodământ al debutului carierei unui viitor magistrat, este ilegitim. 8

Nu rezultă din textul Legii nr. 303/2004 că Legiuitorul ar fi voit să acorde Preşedintelui României un instrument discreţionar prin care să anuleze rolul Consiliului Superior al Magistraturii de garant al independenţei justiţiei. Să nu uităm că propunerile făcute de Consiliul Superior al Magistraturii reprezintă o modalitate prin care acest organism se manifestă formal în calitate de garant al independenţei justiţiei şi are o răspundere publică pentru tot ceea ce întreprinde. În al doilea rând, Adunarea Constituantă nu a reglementat atribuţia Consiliului Superior al Magistraturii de a propune numirea în funcţie a judecătorilor şi procurorilor, ca o instituţie juridică fără finalitate. Acestea sunt motivele pentru care considerăm că repetarea refuzului Preşedintelui României de a numi un magistrat la propunerea motivată din nou a Consiliului, dă naştere unui conflict juridic de natură constituţională generat de Preşedintele României. 9

Atribuţia Consiliului Superior al Magistraturii de a îndeplini rolul de instanţă de judecată în materie disciplinară pentru judecători şi procurori se realizează nu de către plenul Consiliului, ci de către secţiile acestuia. Fiind vorba de o răspundere disciplinară a magistraţilor, se înţelege că legiuitorul a avut în vedere faptele săvârşite de aceştia prevăzute în Legea nr. 303/2004. Competenţa de judecată a secţiilor Consiliului depinde de calitatea pe care o are magistratul în cauză: de judecător sau de procuror. În literatura de specialitate s-a menţionat că nominalizarea Consiliului Superior al Magistraturii în calitate de „instanţă de judecată" şi nu de instanţă judecătorească nu este întâmplătoare, întrucât termenul de instanţă judecătorească este specific puterii judecătoreşti, or Consiliul Superior al Magistraturii nu face parte din puterea judecătorească, fiind doar o structură 10

funcțională a Autorității Judecătorești[1]. Hotărârea luată de secțiile Consiliului în materie disciplinară este considerată ca decizie a acestuia și nu a secției respective. Constituția prevede în art. 134 alin. (3) că hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii în materie disciplinară pot fi atacate la Înalta Curte de Casație și Justiție.

11 Legea nr. 317/2004 prevede că secția pentru judecători a Consiliului are și rolul de instanță disciplinară pentru magistrații-asistenți ai instanței supreme. Atragem aici atenția asupra calificării, în Legea nr. 317/2004, a secției pentru judecători a Consiliului, atunci când aceasta se pronunță în materie disciplinară în privința magistraților-asistenți de la Înalta Curte de Casație și Justiție. Dacă pentru judecători și procurori secțiile Consiliului apar ca instanțe de judecată, în privința magistraților-asistenți, Legea nr. 317/2004 folosește termenul de „instanță disciplinară".

12 Potrivit art. 134 alin. (3) din Constituției, ministrul justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și procurorul general al Parchetului de pe lângă instanța supremă nu au drept de vot atunci când secțiile Consiliului decid în materie disciplinară. Procedura disciplinară în fața secțiilor Consiliului este reglementată explicit în art. 49-52 din Legea nr. 317/2004, republicată, motiv pentru care nu insistăm pa analiza procedurii respective.

§4. Atribuțiile legale ale Consiliului Superior al Magistraturii

13 Atribuțiile legale ale Consiliului Superior al Magistraturii sunt îndeplinite, potrivit Legii nr. 317/2004, fie de plenul acestuia, fie de secțiile sale. Plenul Consiliului exercită o serie de atribuții referitoare, între altele, la numirea și eliberarea din funcție a judecătorilor și procurorilor stagiari; promovarea judecătorilor și procurorilor; admiterea în magistratură; organizarea și funcționarea instanțelor și parchetelor; adoptarea Codului deontologic al magistraților; avizarea proiectelor de acte normative ce privesc activitatea Autorității Judecătorești; sesizarea ministrului justiției cu privire la necesitatea inițierii sau modificării unor acte normative în domeniul justiției. Legea nr. 317/2004 stabilește, de asemenea, atribuții la nivelul secțiilor Consiliului, care privesc cariera magistraților; organizarea și funcționarea instanțelor și parchetelor; răspunderea disciplinară a judecătorilor și procurorilor.

[1] *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 134 din Constituție, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1268.

Titlul IV
Economia și finanțele publice

Art. 135. Economia

(1) Economia României este economia de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență.

(2) Statul trebuie să asigure:

a) libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție;

b) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;

c) stimularea cercetării științifice și tehnologice naționale, a artei și protecția dreptului de autor;

d) exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național;

e) refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic;

f) crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții;

g) aplicarea politicilor de dezvoltare regională în concordanță cu obiectivele Uniunii Europene.

Lucrări de referință: *F.G. Abraham*, Economia politică, Ed. Humanitas, București, 1998, p. 247-284; *C. Bălăceanu, C. Bentoiu*, Microeconomie, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 12-87; *C. Bălăceanu*, Tranziția de la guvernare la guvernanță, Ed. Pro Universitaria, București, 2012, p. 23-47; *R.H. Coase*, The Firm, The Market and The Law, Chicago: The University of Chicago Press, 1998, p. 112-122; *M. Coșea*, Curs de economie, Ed. Tribuna Economică, București, 2003 p. 55-5-64; *M. Didier*, Economia: regulile jocului, Ed. Humanitas, București, 1998, p. 126-134; *E. Dinga*, Studii de economie. Contribuții de analiză logică, epistemologică și metodologică, Ed. Economică, București, 2009, p. 314-323; *N. Dobrotă*, Economie politică, Ed. Economică, București, 1997, p. 22-35; *N. Dobrotă* (coordonator), Dicționar de economie, Ed. Economică, București, 1999, p. 57-128; *Friedman Milton Rose*, Liber să alegi, Ed. All, București, 1998, p. 67-82; *J.K. Galbraith*, Societatea perfectă, Ed. Eurosong § Book, București, 1997, p. 21-43; *I. Gavrilă, I. Popescu, Economie*, Ed. Economică, București, 2000, p. 53-88; *A. Gogoneață, C. Gogoneață*, Economie politică, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1995, p. 79-112; *D.M. Hausman*, Filosofia științei economice, Ed. Humanitas, București, 1993, p. 46-67; *F.A. Hayek*, Drumul către servitute, Ed. Humanitas, București, 1993, p. 115-186; *R.L. Heilbroner*, Filozofii lucrurilor pământești, Ed. Humanitas, București, 1994, p. 28-57; *R.G. Lipsey, K.A. Chrystal*, Economia pozitivă, Ed. Economică, București, 2004, p. 41-128.

Corelații legislative: Legea privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale nr. 15/1990 (M.Of. nr. 98 din 8 august 1990); Legea privind societățile comerciale nr. 31/1990, republicată (M.Of. nr. 1066 din 17 noiembrie 2004); Legea privind dreptul de autor drepturile conexe nr. 8/1996 (M.Of. nr. 60 din 26 martie 1996); Legea concurenței nr. 21/1996 (M.Of. nr. 153 din 29 februarie 2016); Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice (M.Of. nr. 852 din 20 decembrie 2010); Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal (M.Of. nr. 688 din 10 septembrie 2015); Legea nr. 204/2006 privind pensiile facultative (M.Of. nr. 470 din 31 mai 2006).

Comentariu

Sumar

§1. Ce este economia? 1382
§2. Economia de piață 1383
§3. Subiectul și obiectul științei economice 1385
§4. Libera inițiativă 1386
§5. Rolul statului în economie 1387

§1. Noțiuni privind definirea economiei și a sistemului economic

1 *Economia* este știința socială ce studiază comportamentul rațional al individului în procesul de alocare eficientă a resurselor în scopul satisfacerii nevoilor sale. Scopul principal al economiei este de a înțelege modul de funcționare a mecanismelor din jurul nostru cu referire la bunuri, mărfuri, servicii, bani, precum și de a lua cele mai bune decizii în ceea ce privește viața individuală și socială, în privința afacerilor sau în cadrul organizațiilor și al instituțiilor[1]. *Nevoile umane* reprezintă doleanțele, aspirațiile resimțite de indivizi pornind de la caracterul tridimensional al ființei umane, conform piramidei lui Maslow[2]:

- Omul, ființă biologică – generează nevoi de hrană, îmbrăcăminte, adăpost;
- Omul, ființă socială – generează nevoi de grup, de mediu;
- Omul, ființă rațională – generează nevoi superioare, spirituale, de raționalitate.

2 În economie, un rol fundamental îl are raportul nevoi-resurse.

3 Tendința permanentă și normală pe care omul o are, de a-și acoperi cât mai bine nevoile, orientează și stimulează întreaga sa activitate creatoare, îi determină comportamentul în societate.

4 Multiplicarea și diversificarea nevoilor sunt condiționate de nivelul de dezvoltare al societății (**condiționare obiectivă**), dar și de nivelul de dezvoltare al individului (**condiționare subiectivă**). Din acest considerent nevoile au două laturi:

- subiectivă (dată de aspirațiile, doleanțele, resimțirile, așteptările individului);
- obiectivă (întipărite în conștiința oamenilor și intrate în obiceiurile lor).

5 Pe măsură ce procesul de satisfacere a nevoilor dobândește caracter de finalitate, iar agentul economic și-l stabilește ca scop, acesta se transformă în interes economic. În scopul satisfacerii cât mai bine a nevoilor, indivizii stabilesc priorități imediate și de perspectivă, respectiv, interese economice. Interesele economice sunt acele nevoi umane, înțelese de oameni (conștientizate) și devenite mobiluri, țeluri, scopuri (directe și indirecte, imediate și relativ îndepărtate) ale luptei oamenilor pentru existență, ale confruntării și cooperării lor în vederea dobândirii bunurilor necesare satisfacerii nevoilor. Satisfacerea nevoilor necesită atragerea resurselor spre folosire, printr-o activitate specific umană, având forme și denumiri specifice.

6 *Activitatea umană*, generată și orientată de necesitatea acoperirii nevoilor, dar și permanent creatoare de noi nevoi, gravitează în jurul muncii. Acțiunea, activitatea umană este *individuală*, adaptată scopului de a-și atinge și depăși propriile limite, dar și *socială*, privită în interacțiune cu alți indivizi în vederea atingerii unor scopuri, țeluri comune, de grup.

7 Din acest considerent, identificăm *responsabilități individuale*, respectiv ce facem și ceea ce trebuie să facem în scopul satisfacerii nevoilor proprii cu resursele de care dispunem, dar și *responsabilități sociale*, respectiv ce facem și ceea ce trebuie să facem în vederea compatibilizării în timp și spațiu a nevoilor proprii cu cele sociale, de grup.

8 Activitatea umană, în funcție de rezultate, poate fi împărțită în: *activitate economică*, cu scop productiv, în vederea satisfacerii nevoilor și intereselor economice, precum și *activitate teoretică*.

9 *Activitatea umană*, în funcție de rezultate, poate fi împărțită în: activitate economică, cu scop productiv, în vederea satisfacerii nevoilor și intereselor economice, precum și

[1] *C. Bălăceanu, C. Benţoiu*, Microeconomie, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 1.
[2] Ibidem.

activitate teoretică. *Activitatea economică*, lupta împotriva rarităţii, reprezintă un proces complex ce reflectă actele, faptele, comportamentele şi deciziile oamenilor privitoare la atragerea şi utilizarea resurselor economice, în vederea producerii, circulaţiei, repartiţiei (distribuţiei) şi consumului de bunuri, în funcţie de nevoile şi interesele indivizilor. Activitatea teoretică urmăreşte descoperirea şi formularea unor teorii cu privire la legile care guvernează spaţiul specific uman, în vederea diminuării tensiunii dintre nevoi şi resurse.

Scopul activităţii economice este satisfacerea nevoilor cu ajutorul bunurilor economice, 10
prin utilizarea eficientă a resurselor. Resursele reprezintă potenţialul natural, material, financiar, ştiinţifico-tehnic, informaţional şi uman de care dispune societatea la un moment dat pentru satisfacerea trebuinţelor.

Resursele economice reprezintă totalitatea elementelor, premiselor directe şi indirecte 11
ale acţiunii sociale practice, care sunt utilizabile, pot fi atrase şi sunt efectiv utilizate la producerea şi obţinerea de bunuri economice. Resursele apar atât ca stoc, existent la un moment dat (totalitatea resurselor natural-materiale, umane şi informaţionale de care depinde un popor, sub forma avuţiei naţionale), cât şi ca fluxuri, elemente atrase şi utilizate în activitatea economică, într-o anumită perioadă determinată de timp (factorii de producţie: munca, natura şi capitalul)[1)].

În sens economic, o resursă este considerată ca fiind limitată, rară, dacă în condiţiile în 12
care s-ar distribui gratuit, nu este în măsură să acopere toate trebuinţele care se manifestă ca nevoie exprimată pe piaţă. De aceea, raritatea şi raţionalitatea utilizării resurselor reprezintă principii generale ale economiei.

Legea rarităţii exprimă tensiunea dintre resurse şi nevoi, evidenţiind faptul că 13
volumul, structurile şi calitatea resurselor se modifică mai încet decât volumul, structura şi intensitatea nevoilor umane.

Problema generală a economiei este de a alege resursele şi de a ierarhiza folosirea 14
lor pentru o cât mai bună satisfacere a nevoilor, fiind conturată prin răspunsurile la patru întrebări fundamentale: *ce să producă? cât să producă? pentru cine să producă? cum să producă?*

§2. Definirea economiei de piaţă ca formă a economiei de schimb

Economia de schimb contemporană are la bază schimbul de bunuri economice inter- 15
mediat de monedă, respectiv economia marfară în care domină actul de vânzare-cumpărare pe piaţă; gradul de satisfacere a trebuinţelor este deosebit de variat, datorat diversificării ofertei de bunuri, accesul la aceasta fiind în funcţie de preţul mărfii şi venitul cumpărătorului.

Sistemul economic este un model teoretic de analiză a realităţii, o abstracţie ştiinţifică. 16
În funcţie de raportul dintre mecanismele reglatoare şi gradul de libertate pe care îl asigură agenţilor economici s-au conturat: sistemul de piaţă liberă, sistemul de comandă şi sistemul economic real mixt.

Într-o *economie de piaţă pură (liberă)*: 17

- numeroşi consumatori decid ce să cumpere şi în ce cantităţi; numeroase firme produc bunuri şi cumpără factori de producţie necesari pentru a le realiza; numeroşi proprietari de factori de producţie decid cui şi la ce preţuri vor vinde aceste servicii;

[1)] *C. Bălăceanu, C. Benţoiu*, Microeconomie, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 3.

- alocarea resurselor este rezultatul a numeroase decizii independente luate de consumatori și producători, ce acționează prin intermediul prețurilor;

- piețele funcționează fără un control conștient deoarece indivizii iau decizii individuale ca răspuns la semnalele publice efective, cum ar fi: prețurile, în timp ce aceste semnale, la rândul lor, răspund acțiunilor colective rezultate ca sumă a tuturor deciziilor individuale;

- sistemul de prețuri este un mecanism de control social ce funcționează automat.

18 **Economia de piață** este o economie de schimb întemeiată în special pe proprietatea privată și în care cererea și oferta determină principiile de stabilire a priorităților economiei, a metodelor de producere și organizare, iar prețul este cel mai important instrument de reglare a accesului la bunurile economice.

19 Condițiile necesare funcționării economiilor de piață sunt: dinamismul agenților economici în vederea satisfacerii nevoilor prin alocarea resurselor rare; comportamentul rațional al agenților economici bazat pe principiile de eficiență; existența sistemului politic și a statului democratic care să faciliteze relațiile concurențiale de piață, redistribuirea veniturilor pe principiile echității și justiției sociale[1].

20 Pentru a identifica trăsăturile economiei de piață, vom defini piața. **Piața** este locul de întâlnire dintre vânzători și cumpărători, în condițiile libertății de acțiune și a proprietății private. Așa cum afirma Michel Didier, piața apare ca un ansamblu de mijloace de comunicație, prin care vânzătorii și cumpărătorii se informează reciproc despre ceea ce au, despre ceea ce au nevoie și despre prețurile cerute și propuse pentru încheierea tranzacțiilor[2].

21 Legile pieței formulate de Adam Smith în lucrarea „Avuția națiunilor" ne arată că un anumit tip de comportament într-un anumit cadru social produce rezultate perfect determinate și previzibile. Ele arată cum resorturile interesului într-un mediu format din indivizi cu mobiluri similare, dau naștere competiției (concurenței) și apoi, cum concurența are drept rezultat asigurarea bunurilor pe care societatea le dorește, în cantitățile pe care le dorește și la prețurile pe care ea este gata să le plătească. Adam Smith spune că există o „mână invizibilă" grație căreia „interesele și pasiunile individuale ale oamenilor" sunt îndrumate în direcția „cea mai convenabilă intereselor întregii societăți".

22 **Trăsăturile economiei de piață:**

1. prevalența proprietății private în cadrul unui pluralism al formelor de proprietate;

2. existența pieței prin intermediul căreia se stabilesc: *ce se produce?* (bunuri economice), *cât se produce, în ce condiții?* (cât se cere, în condiții de raționalitate economică, libertății de acțiune sau liberei inițiative a agenților economici), *pentru cine se produce?* (pentru piață);

3. relații de concurență sau competiție – relațiile dintre agenții economici pe piață, stabilite pe baza cererii și ofertei;

4. formarea prețurilor bunurilor economice în mod liber pe piață, în condițiile în care fiecare urmărește propriul interes;

5. motivația participării la activitatea economică – realizarea intereselor, maximizarea satisfacției (maximum de profit pentru producători sau maximum de satisfacție pentru consumator);

6. existența statului democratic–asigură cadrul instituțional, legal necesar economiei de piață, reglează activitatea economică.

---

[1] *C. Bălăceanu, C. Benţoiu*, Microeconomie, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 29-30.

[2] *M. Didier*, Economia: regulile jocului, Ed. Humanitas, București, 1998.

§3. Subiectul şi obiectul ştiinţei economice

Economia urmăreşte satisfacerea nevoilor şi intereselor agenţilor economici în urma unui proces complex de transformare a resurselor economice în bunuri economice, pe baza principiilor de raţionalitate şi eficienţă economică. 23

Economia are ca *obiect* de studiu optimizarea raportului existent între resurse şi nevoi, alocarea eficientă a resurselor rare în vederea satisfacerii nevoilor dinamice, nelimitate. 24

Subiectul economiei este privit atât la *nivel individual*, în persoana consumatorului de bunuri şi servicii ce manifestă un comportament economic raţional atunci când ia decizia de a consuma un anume produs, din mai multe variante posibile, în persoana vânzătorului care doreşte maximizarea profitului prin oferirea spre vânzare de produse de calitate la preţuri atractive, cât şi ca *unitate economică*, în persoana întreprinzătorului ce-şi asumă riscul de a combina eficient factori de producţie în vederea obţinerii de bunuri economice, în scopul satisfacerii cerinţelor consumatorului. 25

Unităţile economice (agenţii economici, subiecţii economiei) reprezintă o entitate sub forma unei persoane sau a unui grup de persoane fizice şi/sau juridice care îndeplineşte roluri şi funcţii specifice, autonomizate atât pe baza diviziunii, muncii, cât şi instituţional. 26

Relaţiile multiple dintre agenţii economici se derulează sub forma unor legături, transferuri, tranzacţii interdependente, cunoscute sub denumirea de *fluxuri economice*. În funcţie de natura lor, acestea pot fi: 27

- *reale* (fluxul circular al bunurilor de consum personal şi al serviciilor factorilor de producţie în expresie fizică);
- *monetare* (al veniturilor şi cheltuielilor agenţilor economici);

Ca rezultat al diviziunii muncii şi al specializării agenţilor economici s-au diversificat şi intensificat *operaţiunile economice*, acele activităţi economice omogene cu caracter de finalitate. 28

Totalitatea fluxurilor economice formează *circuitul economic* ca un mecanism complex în care se intercondiţionează reciproc transferurile reale şi monetare între agenţii economice, privite în dublu sens, atât ca intrări, respectiv venituri, cât şi ca ieşiri, respectiv cheltuieli. 29

Sistemul economic în ansamblul său sau mecanismul economic, este acea modalitate de funcţionare a activităţii economice astfel încât, cu aceleaşi resurse să se satisfacă cât mai bine trebuinţele oamenilor (*J.K. Galbraith*: „Sistemul economic optim furnizează maximum din ceea ce au nevoie oamenii"). 30

Activitatea economică are ca rezultat producerea de bunuri economice în scopul satisfacerii nevoilor şi trebuinţelor umane. Există şi *bunuri libere*, create de natură, a căror utilizare are caracter gratuit în funcţie de loc şi de timp şi care se caracterizează prin abundenţă, cum ar fi: aerul de munte, apa mării, nisipul de pe plajă etc. 31

Bunurile economice reprezintă rezultatul activităţii economice întreprinse de un agent economic şi constau în bunuri palpabile, materiale, şi servicii, informaţionale, realizate în scopul satisfacerii nevoilor. 32

Bunurile publice sunt acelea de care poate beneficia oricine doreşte, în mod gratuit sau plătind un preţ convenit. Se caracterizează prin *nonexcluziune*, proprietate ce decurge din indivizibilitatea ofertei, ceea ce face ca un consumator care beneficiază de bunul public să nu diminueze oferta totală care rămâne la dispoziţia celorlalţi (un peisaj montan admirat de un călător nu ştirbeşte sau diminuează şansele de a beneficia de această privelişte şi 33

altor călători, sau un post de radio recepționat de un ascultător nu conduce la pierderea recepției și a altor persoane), și prin *nonrivalitate*, proprietate ce desemnează faptul că un cumpărător de bun public nu intră în relații de competiție și de rivalitate cu ceilalți consumatori întrucât cantitatea disponibilă nu este diminuată prin ceea ce plătește și consumă un anumit cumpărător (apa mării sau grădinile publice pot fi la dispoziția oricărei persoane fără a contribui la pierderea satisfacției resimțite de vreun alt consumator care dorește să beneficieze de respectivul bun). Bunurile publice pot fi produse și oferite de producători atât publici, cât și privați.

34 Ca exemplificare, vom defini tipul pasagerului clandestin, expresie utilizată pentru a desemna comportamentul unei persoane care vrea să obțină un avantaj fără să furnizeze ceva în contrapartidă, cum ar fi o persoană care călătorește fără bilet. Astfel de comportamente apar, în special, în legătură cu bunurile publice al căror consum poate fi efectuat simultan de mai mulți indivizi fără ca utilitatea resimțită de fiecare în parte să poată fi evaluată.

35 *Bunurile private* sunt acelea la care accesul este limitat și diferit în funcție de raportul cerere-ofertă, caracterizându-se prin *excluziune* (ceea ce un cumpărător achiziționează diminuează oferta totală aflată la dispoziția altor consumatori) și *rivalitate* (prin concurența existentă între cumpărător/ consumatori în vederea maximizării satisfacției proprii).

§4. Libera inițiativă

36 Condițiile funcționării eficiente a pieței sunt existența proprietății private în cadrul unui pluralism al formelor de proprietate și libera inițiativă a agenților economici.

37 **Proprietatea** este o relație între oameni, un contract social cu privire la bunurile materiale, spirituale și de altă natură existente în societate sau obținute în activitățile economice.

38 *Atributele proprietății*

- *posesiune*, ca dominație directă asupra obiectului;
- *utilizarea* obiectului proprietății prin combinarea factorilor de producție;
- *dispoziția* proprietarului asupra bunului aflat în proprietatea sa, puterea lui deplină de a dispune de el;
- *uzufruct* (dreptul asupra rezultatelor obținute), extinderea raportului de proprietate și asupra rezultatelor economice;
- *administrare* și gestionare a obiectului proprietății.

39 Exercitarea acestor atribute este un monopol al proprietarului, înstrăinarea lor fiind manifestarea unei funcții exclusive a acestuia. Înstrăinarea privește unul, mai multe sau toate atributele proprietății; în situația exercitării actului de vânzare-cumpărare, donație sau moștenire, individul înstrăinează toate atributele proprietății. Transferarea separată a anumitor atribute ale proprietății generează relații specifice între oameni, cum ar fi:

- relații de închiriere, locație de gestiune (prin transmiterea atributelor de posesiune și utilizare pe durate determinate de timp);
- raporturi manageriale (prin transmiterea atributului de administrare);
- raporturi de uzufruct (prin transmiterea atributului de uzufruct) etc.

40 *Obiectul proprietății* îl constituie bunurile economice sub forma unor entități identificabile și măsurabile economic. *Subiectul proprietății* îl constituie agenții economici care dețin anumite bunuri în proprietatea lor exclusivă și care-și exercită direct și nemijlocit

drepturile asupra acestora. *Pluralismul formelor de proprietate* (existenţa mai multor forme de proprietate) generează competiţie pentru menţinerea şi afirmarea tot mai puternică a intereselor economice având următoarele avantaje: reducerea cheltuielilor, creşterea calităţii bunurilor economice, creşterea volumului producţiei, promovarea progresului tehnic.

- *proprietatea privată* poate fi: proprietate individuală - mică, mare sau asociativă;
- *proprietate publică* - statul, administraţiile publice centrale şi locale;
- *proprietatea mixtă* ia naştere prin asocierea în diferite forme a proprietăţii private şi publice.

Coexistenţa formelor de proprietate este expresia firească a liberei iniţiative, a dreptului 41
de a alege, respectiv libertatea agentului economic de a acţiona aşa cum consideră că este de cuviinţă, pentru realizarea propriilor interese.

Trăsăturile definitorii ale liberei iniţiative: 42

- este o caracteristică generală, aplicabilă în mod egal tuturor agenţilor economici şi orice iniţiativă este admisă cu respectarea unor condiţii (de a nu afecta libertatea celorlalţi), reglementate prin legi juridice ce stabilesc coordonatele majore ale libertăţii de acţiune;
- fundamentul libertăţii de acţiune îl constituie proprietatea, în special privată;
- conferă dreptul proprietarului de a adopta decizii;
- proprietatea conferă motivaţii agentului economic (prin iniţiativă, stimulare, responsabilitate, competenţă);
- în condiţii de monopol sau dictatură, libera iniţiativă este îngrădită, i se substituie decizia obligatorie a organelor administrative de stat;
- proprietatea privată restructurează activitatea economică în funcţie de interesul agenţilor economici (veniturile vor fi distribuite inegal pentru că reflectă inegalitatea eficienţei agenţilor economici).

§5. Rolul statului în economie

Rolul mai mic sau mai mare pe care statul îl joacă în viaţa economică amplifică sau, 43
dimpotrivă, restrânge funcţia de coeziune socio-economică în condiţiile în care poate orienta, prin politicile publice, tendinţele de dezvoltare ale unei economii.

În cadrul economiei, Statul are rol de agent: 44

- producător;
- consumator;
- partener în operaţii de schimb;
- titular unic de emisiune de monedă;
- principal realizator al protecţiei sociale;
- responsabil al executării bugetului;

Totodată, la nivelul economiei, Statul: 45

- asigură în mod democratic cadrul juridic (administrativ) pentru desfacerea activităţii economice în condiţiile exercitării liberei iniţiative de către agenţii economici;
- adoptă măsuri pentru a susţine economia în ansamblul său sau parţial, în unele domenii şi zone;
- acordă subvenţii pentru susţinerea unor sectoare prioritare ale economiei sau încurajarea unor sectoare ale economiei;
- mediază în conflictele de muncă;

- este proprietar al unui număr de firme aparținând administrației de stat, centrale și locale, care produc bunuri și servicii pe care piața nu le consideră eficiente, fiabile;
- redistribuie veniturile publice formate prin prelevări obligatorii sub forma de taxe și impozite aplicate tuturor formelor de venit produse în economie;
- finanțează investiții publice;
- consumator de bunuri și servicii.

46 Intervenția statului în economie este bidirecțională: **la nivel macroeconomic** - prezintă o importanță deosebită întrucât determină efecte imediate și viitoare, ample și pentru un segment majoritar al populației: limitarea (înlăturarea) unor dezechilibre (crize, inflație, șomaj); protecție socială; stimularea dezvoltării, relansării economice; **la nivel microeconomic** intervenția statului este relativ modestă și are în vedere: gestionarea proprietății publice; fixarea unui număr redus de prețuri și a unor limite minime ale salariilor care să asigure un standard minim, decent de viață;

47 Măsurile adoptate într-o economie trebuie să fie adaptate producției, ofertei, profitului, să vizeze activitatea agenților economici privați, să asigure o funcționare eficientă, coerentă ansamblului economiei naționale

48 Marja implicării statului în economie este însă efectiv limitată pentru că:
- este rezultatul unui raport de interese foarte fragil, între cei pro și contra unei anumite implicări (modificarea marjei de implicare într-o direcție poate avea loc numai în limitele permise unui nou raport de interese, favorabil schimbării);
- economia este o realitate formată dintr-o multitudine de agenți economici cărora statul nu le poate dicta ce să facă, libertatea lor hotărâtă în mod democratic rămânând sacră și inviolabilă;
- organele administrației de stat, centrale și locale, deși sunt numeroase, pot acționa numai cât îi permite autonomia sa, ceea ce determină o limitare generală a implicării statului în economie.

49 Mijloacele de implicare ale statului sunt:
- bugetul de stat și bugetele locale;
- sistemul fiscal;
- creditul;
- programarea economică.

50 Prin prisma realităților economice actuale (penuria de resurse, supradimensionarea cererii de bunuri economice, creșterea nevoii de finanțare a economiilor, lipsa de motivație a forței de muncă ca urmare a unei remunerări ce nu acoperă nevoile reale de ale unui trai decent, distorsiuni în alocarea și distribuirea de bunuri publice) se impune o nouă abordare a rolului statului în economie, o redefinire a funcțiilor de bază ale acestuia, o ajustare a principiilor statului conform realităților economice curente și de perspectivă. Statul trebuie să asigure:

a) libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție - asigurată prin intermediul unor legi și reglementări juridice certe care să încurajeze și susțină dezvoltarea de activități antreprenoriale naționale și internațional care să contribuie la creșterea valorii monedei naționale, ca efect al cererii externe;

b) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară - acest fapt se poate susține și realiza prin intermediul politicilor economice care susțin libera inițiative și antreprenoriatul;

c) stimularea cercetării ştiinţifice şi tehnologice naţionale, a artei şi protecţia dreptului de autor-desemnează obiectivul central al politicii de cercetare – dezvoltare care să încurajeze şi să susţină dezvoltarea de activităţi inovative, bazate pe aplicarea rezultatelor cercetării ştiinţifice la nivelul activităţii economice în sensul creării de bunuri economice cu un grad ridicat de noutate, care să prezinte utilitate economică;

d) exploatarea resurselor natural, în concordanţă cu interesul naţional – cea mai importantă cerinţă a unei economii moderne este utilizarea raţională a resurselor în consens cu protejarea mediului natural, conservarea acestuia şi asigurarea accesului generaţiilor viitoare la un mediu natural sănătos – *economie sustenabilă*. Astfel, prin dezvoltare (creştere) durabilă înţelegem acea raţionalitate etico-economică ce asigură prezervarea condiţiilor existenţiale ale societăţii omeneşti, pe un orizont de timp nedefinit, la nivelul întregului spaţiu economic natural şi social accesat în viitor[1)]. Importanţa sustenabilităţii rezidă în beneficiul marginal în planul **dezvoltării umane**, prin care veniturile, prin procesul de redistribuire, concură la facilitarea **dezvoltării umane**. Prin dezvoltare umană înţelegem, de fapt, **măsura în care individul îşi atinge un anumit standard de viaţă prin identificarea nevoilor sale, subiective şi obiective, factuale, generate de mediul economic, social, politic, cultural şi conştientizarea modalităţilor de satisfacere a lor**, prin **raportarea la resursele existente şi potenţiale**. Individul, antrenat într-un sistem economic funcţional, îşi dezvoltă capacităţi şi competenţe care să concure la obţinerea de venituri necesare satisfacerii nevoilor sale societale. Trebuie avut în vedere că sfera **nevoilor** depăşeşte sfera **nevoilor** materiale, tendinţa fiind aceea de acoperire a nevoilor de securitate, justiţie, guvernanţă (participare la viaţa comunităţii, implicare în procesul de decizie), educaţie, cultură, artă, multiculturalitate.

e) refacerea şi ocrotirea mediului înconjurător, precum şi menţinerea echilibrului ecologic în vederea asigurării unui mediu sănătos, favorabil vieţii, creşterii şi dezvoltării economice armonioase, durabile;

f) crearea condiţiilor necesare pentru creşterea calităţii vieţii – o altă latură a „problemei instituţiei statului" este înregistrarea unor limite în raport cu posibilităţile de stimulare a bogăţiei, respectiv gestionarea politicilor economice în vederea asigurării sustenabilităţii pe termen mediu şi lung. Gestionarea unor probleme sociale de amploare, adică a costurilor sociale apărute în urma implementării de politici publice nesănătoase şi nesustenabile, nu mai este un apanaj al statului în forma sa actuală. Statul modern trebuie să conştientizeze limitele creşterii economice, probleme sociale generate de îmbătrânirea populaţiei la nivel global, raritatea resurselor convenţionale, mutaţii pe harta geopoliticii resurselor şi apariţia unor noi poli de putere economică, limitele procesului de globalizare cu efecte perverse în plan social.

g) aplicarea politicilor de dezvoltare regional în concordanţă cu obiectivele Uniunii Europene – statul urmăreşte implementarea politicii de coeziune a Uniunii Europene care urmăreşte reducerea disparităţilor dintre ţări în ceea ce priveşte oportunităţile şi standardele de viaţă. Ele mai promovează coeziunea economică, socială şi teritorială împotriva cadrului economic globalizant. Statele membre, prin intermediul propriilor strategii de ajutor financiar, şi Uniunea Europeană, îşi vor continua eforturile întreprinse pentru

[1)] *E. Dinga*, Studii de economie. Contribuţii de analiză logică, epistemologică şi metodologică, Ed. Economică, Bucureşti, 2009.

reducerea decalajelor în dezvoltare, pentru sprijinirea zonelor industriale aflate în declin, pentru diversificarea activităților în mediul rural și pentru îmbunătățirea zonelor urbane aflate în declin.

51 Prin mecanismul pieței sunt favorizate acele activități economice care răspund exclusiv nevoilor de conjunctură ale pieței; celelalte activități economice care nu sunt cerute sau nu răspund nevoilor pieței la un moment dat *beneficiază* de prețuri mici, respectiv de venituri mici care nu acoperă nevoile curente, creând premisele îndatorării. Așa cum arăta și J.K. Galbraith, „...până una alta nimic nu incită mai mult la un efort util societății decât perspectiva recompensei pecuniare atât prin ceea ce se poate dobândi cu ajutorul ei cât și, nu arareori, prin satisfacția față de posesia în sine pe care o acordă"[1].

52 Din această perspectivă, rolul statului este acela de a încuraja activitățile economice ce realizează o alocare eficientă a resurselor economice creând debușee pentru desfacerea bunurilor economice, folosind ca pârghii: subvenția prin preț, facilități fiscale, măsuri de deconcentrare a producției pe anumite piețe și de înlăturare a nișelor prin care activități economice devin parte a economiei subterane.

53 Statul trebuie să devină cel mai eficient și transparent manager: pe de o parte, pentru că gestionează fonduri publice prelevate din activitatea economică a agenților economici, pe de altă parte, pentru că are sarcina de a orienta economia înspre desfășurarea acelor activități care sunt necesare și creatoare de bunăstare individuală și colectivă. Crearea și alocarea bunurilor publice reprezintă un atribut exclusiv al statului; aceste bunuri publice întregesc orice societate, asigurând suportul economic pentru dezvoltarea infrastructurii. În acest sens, Adam Smith scria: (...) „statul are îndatorirea de a ridica și păstra anumite lucrări publice și anumite instituții publice, care n-ar fi putut fi nicicând în interesul unei singure persoane, sau a unui număr mic de oameni, să le înalțe și să le mențină, pentru că profitul n-ar putea recompensa niciodată vreo persoană sau un număr mic de oameni, deși profitul pentru o societate măreață, poate fi mult mai mare decât acoperirea cheltuielilor"[2].

54 În ceea ce privește creșterea bunăstării individuale, statul nu poate acționa direct, modul în care se obțin și se alocă resursele economice este propriu fiecărui individ în parte.

55 Statul trebuie să orienteze interesul agenților economici către investiții fiabile, creatoare de valoare adăugată. Investitorii sunt interesați de regiuni economice dezvoltate sau cu potențial de dezvoltare, cu un nivel ridicat al infrastructurii și, în special, de facilități fiscale. Prin politica de concurență pot fi atrase acele investiții de care statul are nevoie, ținând cont în etapele negocierii de potențialele avantaje care pot fi transferate societății: numărul locurilor de muncă create, suplimentarea ofertei interne, crearea pârghiilor concurențiale în vederea reducerii prețului anumitor bunuri economice, creșterea nivelului de colectare al venitului. Pe de altă parte, statul trebuie să țină cont și de reversul medaliei: prin creșterea ofertei de bunuri economice de import, producătorii naționali pot fi puși în dificultate ca urmare a manifestării concurenței neloiale prin preț. În acest caz, statul, prin politica de concurență, va stabili măsuri de sprijinire a producătorilor naționali în vederea eficientizării metodelor de producție și a susținerii gradului de ocupare ca și componente ale politicii sociale.

---

[1] *J.K. Galbraith*, Societatea perfectă, Ed. Eurosong & Book, București, 1997.

[2] *Milton and Rose Friedman*, Liber să alegi, Ed. All, București, 1998.

În condițiile unei economii nefuncționale, pârghiile statului sunt minimale. Astfel, 56
asigurarea unui venit minimal pentru toți membrii societății este pusă în pericol, în special în economiile în care ponderea populației ocupate în totalul populației este scăzută. Pe de altă parte, asigurarea veniturilor categoriilor de salariați ocupate în domeniile prin excelență publice ar trebui să fie la un nivel la care satisfacerea să fie maximală, încurajând motivația și eliminând înclinația către acte coruptibile. Dar, să nu uităm că prelevarea acestor venituri ține de gradul de eficiență al economiei reale, de productivitatea agenților economici. Este de la sine înțeles că doar o economie funcțională și mai ales productivă își poate asigura acel nivel al salarizării care să maximizeze satisfacția membrilor săi.

Art. 136. Proprietatea

1) Proprietatea este publică sau privată.

(2) Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.

(3) Bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de legea organică, fac obiectul exclusiv al proprietății publice.

(4) Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.

(5) Proprietatea privată este inviolabilă, în condițiile legii organice.

Lucrări de referință: *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 88, 113; *Fl.A. Baias, C. Zamșa*, Comentariul art. 136, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1299; *C. Bîrsan*, Drept civil. Drepturile reale principale, Ed. All Beck, București, 2001, p. 88, 105; *G. Boroi, L. Stănciulescu*, Instituții de drept civil în reglementarea noului Cod civil, Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 34-35, 38, 45, 46, 47, 48, 49, 50; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. 3, Ed. All Beck, colecția Curs universitar, București, 2002, p. 163, 166, 253; *C. Jora, L. Uță*, Drept civil. Curs de drepturi reale, Ed. Lumina Lex, București, 2009, p. 85-134; *C. Jora*, Drept civil pentru administrație publică. Drepturi reale și obligații conform noului Cod civil, Ed. Pro Universitaria, București, 2014, p. 72-94; *C. Jora, L. Uță*, Curs de drept civil pentru administrație publică. Elemente de teoria drepturilor reale și teoria generală a obligațiilor, Ed. Pro Universitaria, București, 2010, p. 60-72; *C. Jora, I. Ciochină-Barbu, C.C. Corbu*, Drept civil. Drepturile reale, Ediția a II-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 92-136; *A. de Laubadère, J.-C. Venezia, Y. Gaudemet*, Droit administratif, ed. 16e, L.G.D.J., Paris, 1999, p. 350, 351, 360; *C. Manda*, Drept administrativ. Tratat elementar, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 112; *C.G. Rarincescu*, Contenciosul administrativ român, Ed. Universală, București, 1936, p. 209; *E. Safta-Romano*, Dreptul de proprietate privată și publică în România, Ed. Graphix, Iași, 1993, p. 97; *V. Stoica*, Drept civil. Drepturile reale principale, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 137, 407, 408, 409, 410, 412, 413, 418, 421, 423, 427, 428, 430, 431, 432-433, 437, 439, 442, 444-445, 446, 456, 458, 459, 461; *V. Stoica*, Drept civil. Drepturile reale principale, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 208-213, 218-221; *T. Toader, M. Safta*, Constituția României. Decizii CCR. Hotărâri CEDO. Hotărâri CJUE. Legislație conexă, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 380-381; *Al. Weill, Fr. Terré, Ph. Simler*, Droit civil. Les biens, ed. 3e, Dalloz, Paris, 1985, p. 476-477; *M. Uliescu* (coord.), Noul Cod civil. Studii și comentarii. Vol. II, Cartea a III-a și Cartea a IV-a (art. 535-1163), Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 398-409, 410-415, 416-427.

Studii de specialitate: *E. Chelaru*, Impactul revizuirii Constituției asupra regimului juridic al proprietății, în Dreptul nr. 2/2004; *Al.S. Ciobanu*, Dreptul de folosință gratuită a bunurilor proprietate publică, în Analele Universității București - Drept nr. IV/2007; *C. Jora, I. Ciochină-Barbu*, Unele repere

privind proprietatea publică, în Dreptul nr. 1/2017; *M. Nicolae*, Considerații asupra Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, în Dreptul nr. 6/1999; *V. Pătulea,* Conținutul noțiunii de „domeniu public" și regimul juridic al acestuia în legislația română. Transferul de bunuri din domeniul privat în domeniul public (I), în Dreptul nr. 7/2007; *V. Pătulea*, Conținutul noțiunii de „domeniu public" și regimul juridic al acestuia în legislația română. Transferul de bunuri din domeniul public în domeniul privat (II), în Dreptul nr. 8/2007; *O. Podaru*, Domeniul privat al statului și unităților administrativteritoriale. Elemente pentru o teorie, în Revista Română de Drept Privat nr. 1/2008; *E. Popa*, Regimul juridic al dreptului de administrare asupra bunurilor ce fac parte din domeniul public, în Dreptul nr. 3/2000; *M. Uliescu*, Proprietatea publică și proprietatea privată, în Studii de drept românesc nr. 3/1992; *M. Uliescu*, Cu privire la dispoziția juridică a titularilor dreptului de proprietate publică, în Dreptul nr. 8/2003; *O. Ungureanu, C. Munteanu*, Reflecții privind conținutul și definiția dreptului de proprietate, în Dreptul nr. 4/2009.

Corelații legislative: art. 858-875 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată (M.Of. nr. 505 din 15 iulie 2011); Legea nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale (M.Of. nr. 98 din 8 august 1990); Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată (M.Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998); Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică (M.Of. nr. 472 din 5 iulie 2011); Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică (M.Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998); Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată (M.Of. nr. 123 din 20 februarie 2007); O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică (M.Of. nr. 569 din 30 iunie 2006); Legea petrolului nr. 238/2004 (M.Of. nr. 535 din 15 iunie 2004); O.U.G. nr. 105/2001 privind frontiera de stat a României (M.Of. nr. 352 din 30 iunie 2001); Legea apelor nr. 107/1996 (M.Of. nr. 244 din 8 octombrie 1996); Legea nr. 17/1990 privind regimul juridic al apelor maritime interioare, al mării teritoriale, al zonei contigue și al zonei economice exclusive ale României, republicată (M.Of. nr. 252 din 8 aprilie 2014); Legea nr. 46/2008 privind Codul silvic, republicată (M.Of. nr. 611 din 12 august 2015); O.G. nr. 43/1997 privind regimul drumurilor, republicată (M.Of. nr. 237 din 29 iunie 1998); O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii (M.Of. nr. 418 din 15 mai 2006); O.U.G. nr. 30/1997 privind reorganizarea regiilor autonome (M.Of. nr. 125 din 19 iunie 1997); H.G. nr. 841/1995 privind procedurile de transmitere fără plată și de valorificare a bunurilor aparținând instituțiilor publice (M.Of. nr. 253 din 7 noiembrie 1997); Legea nr. 554/2004 (M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004).

Comentariu

Sumar

§1. Cadrul legal și precizarea unor noțiuni 1392
§2. Obiectul dreptului de proprietate publică și subiectele dreptului de proprietate publică 1395
§3. Garantarea și ocrotirea proprietății publice 1404
§4. Exercitarea dreptului de proprietate publică 1405
§5. Regimul juridic al dreptului de proprietate publică 1411
§6. Inviolabilitatea dreptului de proprietate privată 1424

§1. Cadrul legal și precizarea unor noțiuni

1 Proprietatea publică este acea proprietate care aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale și care poartă asupra unor bunuri care, prin natura lor sau printr-o dispoziție specială a legii, sunt de uz sau de interes public[1)].

[1)] *G. Boroi, L. Stănciulescu*, Instituții de drept civil în reglementarea noului Cod civil, Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 34. Cu privire la proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, a se vedea și *C. Jora, I. Ciochină-Barbu,* Unele repere privind proprietatea publică, în Dreptul nr. 1/2017, p. 84-106;

În condiţiile în care există cele două forme ale dreptului de proprietate, proprietate publică şi proprietate privată, trebuie să admitem că în cadrul proprietăţii publice există bunuri care fac parte din domeniul public şi bunuri care aparţin proprietăţii private (termenul consacrat fiind acela de domeniu privat). Atât bunurile din domeniul public, cât şi acelea care formează proprietatea privată (adică domeniul privat) pot avea ca titulari statul şi unităţile administrativ-teritoriale. 2

Numai statul şi unităţile administrativ-teritoriale pot avea calitatea de titulari ai dreptului de proprietate publică, astfel cum prevede art. 136 alin. (2) din Legea fundamentală şi art. 858 C.civ., astfel încât niciun alt subiect de drept civil nu poate fi titular al dreptului de proprietate publică. 3

Dreptul de proprietate publică reprezintă un concept interdisciplinar şi nu poate fi privit numai ca un simplu element patrimonial civil, astfel încât statul sau persoanele juridice, în legătură cu domeniul public, nu acţionează numai în calitate de persoane juridice – subiecte de drept civil, ci şi în calitate de subiecte de drept public[1]. 4

Bunurile care constituie obiectul dreptului de proprietate publică formează domeniul public, care poate să fie de interes naţional, de interes judeţean sau de interes local, astfel cum prevede art. 860 alin. (1) şi (2) C.civ. 5

Tot proprietate a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale sunt anumite bunuri care însă sunt de domeniul privat al proprietăţii publice[2], asemenea bunuri constituind proprietate privată a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale. 6

Bunurile domeniale reprezintă bunuri mobile sau imobile proprietate a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale, asupra cărora persoanele juridice amintite exercită un drept de proprietate publică sau un drept de proprietate privată, iar noţiunea de bunuri domeniale este definită în raport de două criterii, şi anume, în primul rând, asemenea bunuri sunt obiectul dreptului de proprietate publică sau privată şi, în al doilea rând, asupra acestora exercită dreptul de proprietate numai statul sau unităţile administrativ-teritoriale[3]. 7

În afara reglementărilor constituţionale, regimul juridic al proprietăţii publice îl regăsim în următoarele acte normative: 8

- Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică[4];
- Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată[5], art. 858-875 (Titlul IV Proprietatea publică);

C. Jora, I. Ciochină-Barbu, C.C. Corbu, Drept civil. Drepturile reale, ediţia a II-a revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 92-136; *C. Jora, L. Uţă,* Drept civil. Curs de drepturi reale, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2009, p. 85-134; *C. Jora,* Drept civil pentru administraţie publică. Drepturi reale şi obligaţii conform noului Cod civil, Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2014, p. 72-94; *C. Jora, L. Uţă*, Curs de drept civil pentru administraţie publică. Elemente de teoria drepturilor reale şi teoria generală a obligaţiilor, Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2010, p. 60-72.

[1] *V. Stoica*, Drept civil. Drepturile reale principale, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 421.

[2] În prima jumătate a secolului al XIX-lea, doctrina juridică – mai cu seamă Victor Proudhon – a evidenţiat distincţia esenţială dintre bunurile aparţinând statului, în bunuri din domeniul public şi bunuri din domeniul privat (*Al. Weill, Fr. Terré, Ph. Simler*, Droit civil. Les biens, ed. 3e, Dalloz, Paris, 1985, p. 476; *Fr. Terré, Ph. Simler*, op. cit., p. 414, citând *V. Proudhon*, Traité du domain public, vol. V, 1833).

[3] *V. Stoica*, op. cit., p. 407.

[4] M.Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998.

[5] M.Of. nr. 505 din 15 iulie 2011.

- Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată[1];
- Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată[2];
- Legea nr. 238/2004 a petrolului[3];
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 105/2001 privind frontiera de stat a României[4];
- Legea apelor nr. 107/1996[5];
- Legea nr. 17/1990 privind regimul juridic al apelor maritime interioare, al mării teritoriale, al zonei contigue și al zonei economice exclusive ale României, republicată[6];
- Legea nr. 46/2008 privind Codul silvic, republicată[7];
- Ordonanța Guvernului nr. 43/1997 privind regimul drumurilor, republicată[8];
- Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică[9];
- Hotărârea Guvernului nr. 841/1995 privind procedurile de transmitere fără plată și de valorificare a bunurilor aparținând instituțiilor publice[10].

9 Există și alte reglementări speciale în materia dreptului de proprietate publică.

10 În ce privește noțiunea de domeniu public, acesta a fost considerat un ansamblu de bunuri supuse unui regim juridic de drept administrativ, dominat de principiul inalienabilității și de un regim de protecție specială[11], reprezentând ansamblul bunurilor colectivităților publice și stabilimentelor publice care sunt puse la dispoziția directă a publicului care le folosește sau sunt afectate unui serviciu public prin natura lor sau prin amenajări speciale, adaptându-se exclusiv sau esențial scopului particular al acestor servicii[12].

11 Bunurile care formează obiectul dreptului de proprietate publică alcătuiesc domeniul public și poartă denumirea de bunuri domeniale, deosebit de celelalte bunuri care constituie domeniul civil și care aparțin particularilor.

12 Cu privire la bunurile domeniale, vom distinge între domeniul public și domeniul privat, domeniul public putând fi de interes național (al statului), de interes județean sau de interes local (al unităților administrativ teritoriale)[13].

13 Bunurile domeniale nu trebuie să fie confundate cu *res comunes*, adică bunurile care sunt neapropriabile.

---

[1] M.Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998.
[2] M.Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.
[3] M.Of. nr. 535 din 15 iunie 2004.
[4] M.Of. nr. 352 din 30iunie 2001.
[5] M.Of. nr. 244 din 8 octombrie 1996.
[6] M.Of. nr. 252din aprilie 2014.
[7] M.Of. nr. 611 din 12 august 2015.
[8] M.Of. nr. 237 din 29 iunie 1998.
[9] M.Of. nr. 472 din 5 iulie 2011.
[10] M.Of. nr. 253 din 7 noiembrie 1995.
[11] *A. de Laubadère*, Traité élémentaire de droit administratif, vol. II, L.G.D.J., Paris, 1970, p. 118, citat de *V. Pătulea*, Conținutul noțiunii de „domeniu public" și regimul juridic al acestuia în legislația română. Transferul de bunuri din domeniul privat în domeniul public (I), în Dreptul nr. 7/2007, p. 34.
[12] *A. de Laubadère*, op. cit., vol. II, citat de *V. Pătulea*, Conținutul noțiunii de „domeniu public" și regimul juridic al acestuia în legislația română. Transferul de bunuri din domeniul privat în domeniul public (I), în Dreptul nr. 7/2007, p. 34.
[13] *V. Stoica*, op. cit., p. 409.

Res comunes sunt bunurile neapropriabile, precum lumina soarelui, apa mării, aerul. 14
Conform art. 136 alin. (3) din Constituţia României, revizuită, unele bunuri constituie în mod exclusiv obiectul proprietăţii publice şi toate celelalte bunuri pot fi obiectul proprietăţii private.

§2. Obiectul dreptului de proprietate publică şi subiectele dreptului de proprietate publică

În noua formulare a Legii fundamentale, bunurile care constituie obiectul exclusiv 15
al proprietăţii publice sunt acelea enumerate la art. 136 alin. (3). În afara acestora, pot fi menţionate şi alte bunuri prevăzute prin lege organică [conform dispoziţiilor art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituţia României, revizuită, regimul juridic general al proprietăţii şi al moştenirii se reglementează prin lege organică].

Deosebit de reglementarea iniţială din Constituţie, forma revizuită a acesteia prevede că 16
reprezintă obiect exclusiv al proprietăţii publice bogăţiile de interes public ale subsolului, renunţându-se la sintagma „bogăţiile de orice natură ale subsolului".

Enumerând bunurile proprietate publică, în forma revizuită a Constituţiei se prevăd 17
numai „apele cu potenţial energetic valorificabil, de interes naţional", deosebit de reglementarea iniţială a Legii fundamentale care făcea referire la „apele cu potenţial energetic valorificabil şi acelea care pot fi folosite în interes public"[1].

Constituţia, în forma revizuită, nu mai enumeră, ca bunuri proprietate exclusivă a 18
statului, căile de comunicaţie.

Din actuala formulare rezultă că bunurile publice pot fi din domeniul public, şi aici 19
avem în vedere bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituţie, sau din domeniul privat.

Reglementările cuprinse în art. 136 din Legea fundamentală prevăd cu claritate 20
distincţia dintre domeniul public şi domeniul privat.

În conformitate cu prevederile art. 859 alin. (1) C.civ., constituie obiect exclusiv al 21
proprietăţii publice bogăţiile de interes public ale subsolului, spaţiul aerian, apele cu potenţial energetic valorificabil, de interes naţional, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice şi ale platoului continental şi alte bunuri stabilite prin lege organică.

Conform art. 21 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, comunele, oraşele şi 22
judeţele sunt persoane juridic de drept public, cu patrimoniu propriu şi deplină capacitate juridică. Autorităţile administraţiei publice locale administrează sau dispun – după caz – de resursele financiare şi de bunurile proprietate publică sau privată ale comunelor, oraşelor şi judeţelor, conform principiului autonomiei locale, precizează Legea nr. 215/2001, republicată, la art. 10.

Consiliile locale şi consiliile judeţene – conform art. 17 din Legea nr. 215/2001, repu- 23
blicată – pot hotărî cu privire la participarea cu capital sau bunuri, în numele şi în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă, la constituirea de societăţi comerciale sau la înfiinţarea, funcţionarea şi dezvoltarea unor organisme prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes local sau judeţean.

---

[1] *E. Chelaru*, Impactul revizuirii Constituţiei asupra regimului juridic al proprietăţii, în Dreptul nr. 2/2004, p. 12.

24 Conform reglementărilor art. 36 din Legea nr. 215/2001, republicată, consiliile locale au inițiativă și hotărăsc în toate problemele de interes local, având – printre altele – și atribuția de a administra domeniul public și domeniul privat al comunei, orașului sau municipiului, hotărăsc darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică ale comunelor, orașelor sau municipiilor și ale serviciilor publice de interes local și pot să hotărască vânzarea, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate privată ale comunelor, orașelor sau municipiilor.

25 Pentru exercitarea atribuțiilor ce le revin, consiliile locale adoptă hotărâri, cu votul majorității membrilor prezenți, cu excepția cazurilor în care legea sau regulamentul de organizare și funcționare cer o altă majoritate.

26 În concepția legiuitorului, consiliul județean reprezintă autoritatea administrației publice locale, constituită la nivel județean, pentru coordonarea activității consiliilor comunale, orășenești și municipale, pentru realizarea serviciilor publice de interes județean (art. 87 din Legea nr. 215/2001, republicată) care, printre altele, gestionează patrimoniul județului [art. 91 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 215/2001, republicată], hotărăște darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a județului sau, după caz, a serviciilor publice de interes județean, hotărăște cu privire la vânzarea, concesionarea și închirierea bunurilor proprietate privată a județului [art. 91 alin. (4) lit. a) și b) din Legea nr. 215/2001].

27 Art. 119 din Legea nr. 215/2001 arată că reprezintă patrimoniu al unității administrativ-teritoriale bunurile mobile și imobile care aparțin domeniului public al unității administrativ-teritoriale, domeniul privat al acesteia, precum și drepturile și obligațiile cu caracter patrimonial.

28 Aparțin domeniului public de interes local sau județean bunurile care, potrivit legii sau naturii lor, sunt de uz sau de interes public și nu sunt declarate prin lege de uz sau de interes public național, conform art. 120 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată. Alin. (2) al aceluiași articol precizează că bunurile din domeniul public sunt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile, iar acelea din domeniul privat sunt supuse dispozițiilor legale de drept comun dacă legea nu dispune altfel.

29 Mai precizăm că, în conformitate cu dispozițiile art. 123 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, consiliile locale și consiliile județene hotărăsc ca bunurile din domeniul public sau privat, de interes local sau județean, să fie date în administrarea regiilor autonome și instituțiilor publice, să fie concesionate sau închiriate și mai hotărăsc cu privire la cumpărarea unor bunuri sau la vânzarea bunurilor care fac parte din domeniul privat de interes local sau județean.

30 Art. 124 din Legea nr. 215/2001, republicată reglementează dreptul consiliilor locale și al celor județene de a da în folosință gratuită, pe termen limitat, bunuri mobile și imobile proprietate publică sau privată, locală sau județeană, persoanelor juridice fără scop lucrativ, care desfășoară activitate de binefacere sau de utilitate publică ori serviciilor publice.

31 Art. 1 alin. (1) din Legea petrolului nr. 238/2004 prevede că resursele de petrol situate în subsolul țării și al platoului continental românesc al Mării Negre constituie obiectul exclusiv al proprietății publice și aparțin statului român.

32 Distincția dintre cele două domenii, public și privat, este avută în vedere și de Legea nr. 18/1991, republicată.

Analizând cu atenţie reglementările din art. 136 alin. (4) şi (5) din Constituţia României, revizuită, observăm distincţia dintre domeniul public şi domeniul privat. La alin. (4) se menţionează că bunurile proprietate publică sunt inalienabile, nu pot fi, deci, înstrăinate ca urmare a faptului că aceste bunuri formează exclusiv obiectul proprietăţii publice, legea fundamentală referindu-se la domeniul public. 33

Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică arată că dreptul de proprietate publică aparţine statului sau unităţilor administrativ-teritoriale, aceste persoane juridice exercitând posesia, folosinţa şi dispoziţia asupra bunurilor care formează domeniul public. 34

Art. 3 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 arată că domeniul public este format din bunurile prevăzute în art. 136 alin. (3) din Constituţia României, revizuită, din bunurile stabilite în Anexa la această lege şi din orice bunuri care, potrivit legii, sau prin natura lor sunt de uz sau de interes public şi sunt dobândite de stat sau de unităţile administrativ-teritoriale prin modurile prevăzute de lege[1)]. 35

Art. 3 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 213/1998 arată care sunt bunurile ce formează domeniul public al statului şi, respectiv, domeniul public al judeţelor. 36

Deosebit de aceste reglementări, art. 4 din Legea nr. 213/1998 vorbeşte expres despre domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale, precizând că acesta este compus din bunurile aflate în proprietatea subiectelor de drept amintite, bunuri altele decât cele care fac parte din domeniul public. Asupra acestor bunuri statul sau unităţile administrativ-teritoriale au un drept de proprietate privată. 37

În concluzie, în prezent, Legea fundamentală a consacrat proprietatea ca instituţie constituţională[2)], formele de proprietate, principiul fundamental al garantării proprietăţii private, precum şi regimul juridic al proprietăţii publice. 38

Constituţia României, revizuită, statuează în cuprinsul art. 136 alin. (1) în sensul că *proprietatea este publică sau privată.* 39

Elementele regimului juridic aplicabil proprietăţii private sunt conturate în cuprinsul art. 44 şi în alineatul final al art. 136 din Legea fundamentală. 40

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 44 din Constituţia României, revizuită, dreptul de proprietate, precum şi creanţele asupra statului sunt garantate. Conţinutul şi limitele acestor drepturi sunt stabilite prin lege. 41

Proprietatea privată, potrivit dispoziţiilor art. 136 alin. (5) din Legea fundamentală, este inviolabilă, în condiţiile legii organice. 42

Proprietatea privată, spre deosebire de proprietatea publică, nu este exclusivă şi limitată. În calitate de titulari ai acesteia pot apărea, în egală măsură, persoanele fizice sau persoanele juridice de drept privat. 43

În doctrină, a fost subliniată importanţa distincţiei dintre persoanele juridice de drept privat, inclusiv statul şi unităţile administrativ-teritoriale, titulare ale dreptului de proprietate privată şi persoanele juridice de drept public, titulare ale dreptului de proprietate publică[3)]. 44

[1)] Pentru a determina obiectul proprietăţii publice se are în vedere ca lucrurile respective, prin natura lor sau prin destinaţia legii, să fie de uz şi utilitate publică (C.A. Constanţa, Secţia civilă, decizia civilă nr. 646 din 18 aprilie 2001, în *M. Alexandrescu, C. Jora, Şt. Albert, L. Uţă, M. Zarafiu, D. Canangiu, D. Manole, D. Pop*, Culegere de practică judiciară pe anii 1999-2002, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 35).

[2)] *C. Manda*, Drept administrativ. Tratat elementar, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, p. 112.

[3)] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. 3, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 166.

45 Titularii dreptului de proprietate publică sunt, deci, în primul rând, subiecte de drept public, „purtătoare ale unor prerogative de putere în exercitarea funcțiilor statale cu care au fost învestite, potrivit Constituției și legilor care le organizează activitatea", dar au și un patrimoniu propriu, distinct de al celorlalte subiecte de drept, astfel încât sunt persoane juridice care pot participa și la raporturile de drept civil, în condițiile determinate de lege[1].

46 Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și *aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.*

47 Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. *În condițiile legii organice*, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.

48 Din interpretarea dispozițiilor Legii fundamentale, rezultă că proprietatea privată reprezintă regula, iar proprietatea publică excepția. Așadar, proprietatea care nu este publică este privată, o altă formă a dreptului de proprietate nefiind recunoscută.

49 Potrivit dispozițiilor Legii nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, dreptul de proprietate publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale, asupra bunurilor care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz public sau de interes public.

50 Domeniul public – conform dispozițiilor art. 3 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 – este alcătuit din bunurile prevăzute de art. 136 alin. (3) din Constituție, din cele stabilite în anexa la Legea nr. 213/1998 și din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public și sunt dobândite de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale prin modurile prevăzute de lege.

51 Domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale este alcătuit, potrivit prevederilor art. 4 din același act normativ, din bunuri aflate în proprietatea lor și care nu fac parte din domeniul public. Asupra acestor bunuri statul sau unitățile administrativ-teritoriale au un drept de proprietate privată.

52 Bunurile din domeniul privat sunt alienabile, prescriptibile și sesizabile, spre deosebire de bunurile din domeniul public care, în raport de dispozițiile art. 136 alin. (4) din Constituția României, revizuită, sunt inalienabile.

53 Inalienabilitatea, caracter care domină regimul juridic al proprietății publice, s-a apreciat că trebuie înțeleasă în accepțiunea ei de drept civil, adică în sensul că dreptul de proprietate publică nu poate fi înstrăinat și dobândit prin mijloace de drept privat, respectiv prin fapte juridice în sens restrâns și acte juridice de drept privat.

54 Bunurile proprietate publică sunt scoase din comerț numai cât timp aparțin domeniului public. Odată cu dezafectarea bunului din proprietate publică și trecerea lui în domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, prin decizia autorității competente, în condițiile legii, bunul va urma regimul juridic căruia îi este supus acel domeniu, așa încât va putea fi înstrăinat, de asemenea, în condițiile legii.

55 Dacă proprietatea, cu cele două forme ale sale, privată și publică, reprezintă o instituție specifică dreptului civil, domeniul public este considerat a fi o instituție tradițională a dreptului administrativ, intim legată de teoria serviciului public[2].

56 În doctrină și mai ales în lucrările de drept public s-a făcut distincția între *bunurile domeniale* sau *domeniul administrativ*, alcătuit din *domeniul public și domeniul privat,*

---

[1] *C. Bîrsan*, Drept civil. Drepturile reale principale, Ed. All Beck, București, 2001, p. 105.

[2] *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 88.

deci din bunurile mobile şi imobile aparţinând statului şi unităţilor administrativ-teritoriale, pe de o parte, şi *domeniul civil*, alcătuit din bunurile care aparţin particularilor, persoane fizice şi persoane juridice, pe de altă parte[1]).

Pentru a stabili natura dreptului de proprietate şi regimul juridic aplicabil, este necesar, 57
mai întâi, a fi făcută distincţia dintre *domeniul public* şi *domeniul privat*, prin determinarea naturii bunurilor apropriate, precum şi a scopului aproprierii[2]). Izvorul acestei distincţii, s-a arătat în doctrină, se află în chiar forma diferită de apropriere care determină diferenţierea dreptului de proprietate publică de dreptul de proprietate privată[3]).

Întrucât nu există posibilitatea enumerării exhaustive a bunurilor din domeniul public, 58
în literatura juridică au fost propuse mai multe criterii de distincţie între domeniul public şi domeniul privat.

În dreptul francez, sub aspectul stabilirii criteriilor cu ajutorul cărora se poate distinge 59
între domeniul public şi domeniul privat, s-au conturat două teorii, una care caută aceste criterii în *natura bunului* şi care este în prezent abandonată, iar cea de-a doua, modernă, ataşată ideii de *afectaţiune a bunului*[4]).

Interesul distincţiei priveşte determinarea regimului juridic al celor două categorii de 60
bunuri. Astfel, aşa cum am arătat, dacă domeniul privat este supus, în principiu, regulilor de drept privat, domeniul public este supus unui regim special de drept public, care comportă o gamă variată de reguli exorbitante[5]).

Caracterul limitat al dreptului de proprietate publică rezultă nu numai din faptul că 61
bunurile din domeniul public sunt inalienabile, ci şi din împrejurarea că nu pot aparţine domeniului public decât bunurile care au o *afectaţiune specială*[6]).

„Regimul juridic al domeniului public este dominat de principiul că bunurile aparţinând 62
domeniului public *nu pot să fie îndepărtate sau sustrase afectaţiunii lor normale* şi prin aceasta să se facă ca serviciul sau uzajul lor public să sufere sau să fie întrerupt.

De aceea, aceste bunuri sunt *inalienabile, imprescriptibile şi insesizabile*, tocmai în 63
scopul de a împiedica această sustragere sau îndepărtare de la destinaţiunea lor firească şi normală."[7])

Delimitarea domeniului public constă în stabilirea limitelor acestuia prin raportare la 64
proprietatea privată şi poate privi atât domeniul public natural (ţărmul mării, fluviile), cât şi domeniul public artificial (drumurile publice)[8]).

Din interpretarea dispoziţiilor art. 136 alin. (3) din Constituţia României şi ale Legii 65
nr. 213/1998 rezultă că se poate face distincţie între bunurile proprietate publică *prin natura lor* şi bunurile care se află în proprietate publică *prin destinaţia legii*. Acestea din

---

[1]) *M. Uliescu*, Proprietatea publică şi proprietatea privată, în Studii de Drept Românesc nr. 3/1992, p. 214.

[2]) *V. Stoica*, op. cit., p. 407-409.

[3]) Idem, p.137.

[4]) *A. de Laubadère, J.-C. Venezia, Y. Gaudemet*, Droit administratif, 16e édition, L.G.D.J., Paris, 1999, p. 351.

[5]) Idem, p. 350.

[6]) *E. Safta-Romano*, op. cit., p. 97.

[7]) *C.G. Rarincescu*, Contenciosul administrativ român, Ed. Universala, Bucureşti, 1936, p. 209.

[8]) *A. de Laubadère, J.-C. Venezia, Y. Gaudemet*, op. cit., p. 360.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

urmă ar putea face și obiectul proprietății private, dacă nu ar fi afectate uzului public sau unei utilități publice.

66 Așadar, legiuitorul constituant a conturat sfera bunurilor proprietate publică prin trei procedee, și anume, enumerarea concretă, formularea generică și norma de trimitere[1].

67 Unii autori au făcut observația că importanța textului constituțional la care ne-am referit nu constă numai în exprimarea criteriului voinței legiuitorului pentru determinarea apartenenței unor bunuri la domeniul public, ci și în semnificația acestuia pe tărâm probator. Astfel, în privința categoriilor de bunuri menționate expres în Legea fundamentală sau în legi organice ca formând obiectul exclusiv al dreptului de proprietate publică, este suficient a se face proba apartenenței unui bun la o asemenea categorie pentru a se dovedi și apartenența lui la domeniul public[2].

68 Conform prevederilor art. 3 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, domeniul public este alcătuit din bunurile prevăzute de Constituție, de cele stabilite prin anexa care face parte integrantă din lege și din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public și sunt dobândite de stat sau de unitățile administrativ – teritoriale prin modurile prevăzute de lege.

69 De asemenea, trebuie făcută distincția între domeniul public al statului și domeniul public al unităților administrativ-teritoriale.

70 Astfel, potrivit dispozițiilor art. 3 alin. (2)-(4) din Legea nr. 213/1998, domeniu public al statului este alcătuit din bunurile prevăzute în Constituție, de cele prevăzute la pct. I din anexă, precum și din alte bunuri de *uz sau de interes public național*, declarate ca atare prin lege.

71 Domeniul public al județelor este alcătuit din bunurile prevăzute la pct. II din anexă și din alte bunuri *de uz sau de interes public județean*, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului județean, dacă nu sunt declarate prin lege de uz sau de interes public național.

72 Domeniul public al comunelor, al orașelor și al municipiilor este alcătuit din bunurile prevăzute la pct. III din anexă și din alte bunuri *de uz sau de interes local*, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, dacă nu sunt declarate prin lege bunuri de uz sau de interes public național ori județean.

73 Enumerarea din anexa legii nu este exhaustivă, ci numai exemplificativă.

74 Art. 858 C.civ. prevede că se exercită dreptul de proprietate publică asupra bunurilor care, *prin natura lor sau prin declarația legii sunt de uz ori de interes public*, punând condiția ca asemenea bunuri să fie dobândite prin unul dintre modurile prevăzute de lege.

75 Trecerea bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale sau din domeniul public al acestora din urmă în domeniul public al statului se poate realiza potrivit procedurii reglementate de art. 9 și art. 10 din Legea nr. 213/1998.

76 Hotărârea de trecere a bunului din domeniul public în domeniul privat poate fi atacată, în condițiile legii, la instanța de contencios administrativ competentă.

77 În condițiile art. 860 alin. (3) teza I C.civ., bunurile care constituie obiect exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale potrivit unei legi

---

[1] *A. Iorgovan*, op. cit., p. 163.

[2] *V. Stoica*, Dreptul de proprietate publică. Bunurile domeniale și dreptul de proprietate publică, op. cit., p. 144.

organice nu pot fi trecute din domeniul public al statului în domeniul unităţii administrativ-teritoriale sau invers, decât ca urmare a modificării legii organice. Conform tezei a II-a a alin. (3) al aceluiaşi articol, în celelalte cazuri, trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unităţii administrativ-teritoriale şi invers se poate face în condiţiile legii.

Se mai impune a fi subliniată relativitatea sferei de cuprindere a domeniului public[1]. 78

Cu referire la noţiunile de domeniu public şi de proprietate publică, în sensul Legii 79
fundamentale, în doctrină, au fost exprimate mai multe puncte de vedere privind legătura dintre cele două concepte.

Într-o opinie, ar trebui optat între două poziţii ireconciliabile, respectiv una conform 80
căreia cele două noţiuni sunt identice, iar cea de-a doua care stabileşte între acestea un raport de la întreg la parte[2].

Unii autori au considerat că există sinonimie şi, deci, trebuie pus semnul egalităţii 81
între noţiunile de proprietate publică şi domeniu public[3], în timp ce, într-o altă concepţie, mai nuanţată, cele două noţiuni sunt echivalente sau, mai exact, complementare, în sensul că domeniul public determină bunurile care formează obiectul dreptului de proprietate publică, deci că există o suprapunere între sferele de cuprindere ale proprietăţii publice şi domeniului public, niciuna dintre aceste sfere nefiind mai largă decât cealaltă[4]. Această din urmă interpretare credem că îşi găseşte suportul în dispoziţiile art. 3 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 şi permite a se face distincţie între dreptul de proprietate şi obiectul lui.

Domeniul public al statului este format, astfel cum arată Anexa la Legea nr. 213/1998, 82
din bogăţiile de orice natură ale subsolului în stare de zăcământ, spaţiul aerian, apele de suprafaţă cu albiile lor minore, malurile şi cuvetele lacurilor, apele subterane, apele maritime, faleza şi plaja mării, cu bogăţiile lor naturale şi cu potenţialul energetic valorificabil, marea teritorială şi fundul apelor maritime, căile navigabile interioare, pădurile şi terenurile destinate împăduririi, cele care servesc nevoilor de cultură, de producţie ori de administraţie silvică, iazurile, albiile pâraielor, terenurile neproductive incluse în amenajamentele silvice, care fac parte din fondul forestier naţional şi nu sunt proprietate privată, terenurile care au aparţinut domeniului public al statului înainte de 6 martie 1945[5], terenurile obţinute prin lucrări de îndiguiri, de desecări şi de combatere a eroziunii solului, terenurile institutelor şi staţiunilor ştiinţifice şi ale unităţilor de învăţământ agricol şi silvic, destinate cercetării şi producerii de seminţe şi de material săditor din categoriile biologice şi de animale de rasă, parcurile naţionale, rezervaţiile naturale, monumentele naturii,

---

[1] *D. Apostol Tofan*, op. cit., p. 113.

[2] Ibidem.

[3] *M. Nicolae*, Consideraţii asupra Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia, în Dreptul nr. 6/1999, p. 5; *G. Boroi, L. Stănciulescu*, op. cit., p. 34-35.

[4] *C. Bîrsan*, op. cit., p. 88.

[5] Conform reglementărilor art. 6 din Legea nr. 213/1998, statul este proprietar asupra bunurilor dobândite în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989 numai în măsura în care acestea au fost preluate în temeiul unui titlu valabil (C.S.J., Secţia civilă, decizia nr. 2078 din 13 iunie 2000, în *S. Angheni, R.A. Lazăr, M. Avram, I. Ionescu*, De la Curtea Supremă de justiţie la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie. Buletinul jurisprudenţei 1990-2003, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 249; tot astfel, C.S.J., Secţia civilă, decizia nr. 4396 din 17 noiembrie 2000, p. 249-250; C.S.J., Secţia civilă, decizia nr. 1945 din 4 aprilie 2001, p. 250-251; C.S.J., Secţia civilă, decizia nr. 2930 din 8 iunie 2001, p. 251).

patrimoniul cultural al Rezervației Biosferei *Delta Dunării*, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, împreună cu platoul continental, infrastructura căilor ferate, tunelele și lucrările de artă, tunelele și casetele de metrou, instalațiile aferente acestuia, drumurile naționale – autostrăzi, drumuri expres, drumuri naționale, europene, principale, secundare, canale navigabile, cuvetele canalului, construcțiile hidrotehnice aferente canalului, ecluzele, apărările și consolidările de maluri și de taluzuri, zonele de siguranță de pe malurile canalului, drumurile de acces și teritoriile pe care sunt realizate acestea, rețelele de transport al energiei electrice[1], spectre de frecvență, rețele de transport și de distribuție de telecomunicații, canalele magistrale și rețelele de distribuție pentru irigații cu prizele aferente, conductele de transport al țițeiului, al produselor petroliere și al gazelor naturale, lacurile de acumulare și barajele acestora, în cazul în care activitatea de producere a energiei electrice este racordată la sistemul energetic național, sau cele cu tranșe pentru atenuarea undelor de viitură, digurile de apărare împotriva inundațiilor, lucrările de regularizare a cursurilor de ape, cantoanele hidrotehnice, stațiile hidrologice, meteorologice și de calitate a apelor, porturile maritime și fluviale civile și militare[2] – terenurile pe care sunt situate acestea, diguri, cheiuri, pereuri și alte construcții hidrotehnice pentru acostarea navelor și pentru alte activități din navigația civilă, bazine, acvatorii și șenale de acces, drumuri tehnologice în porturi, monumente istorice aflate în porturi, cheiuri și pereuri situate pe malurile căilor navigabile, în afara incintelor portuare destinate activităților de navigație, terenurile destinate exclusiv instrucției militare, pichetele de grăniceri și fortificațiile de apărare a țării, pistele de decolare, aterizare, căile de rulare și platformele pentru îmbarcare-debarcare situate pe acestea și terenurile pe care sunt amplasate, statuile și monumentele declarate de interes public național, ansamblurile și siturile arheologice și istorice[3], muzeele și colecțiile de artă declarate de interes public

---

[1] Suprafața de sub liniile electrice aeriene, extinsă de o parte și de alta a protecției în plan orizontal a liniilor cu o distanță calculată în funcție de devierea maximă a conductorului sub acțiunea vântului, plus distanța de amorsare, în funcție de nivelul tensiunii reprezintă zona de protecție și siguranță, iar suprafața de teren având dimensiunile fundației stâlpilor este bun public.

Sistemul național de transport al energiei electrice este proprietate publică a statului, de importanță strategică (C.A. Brașov, Secția civilă, decizia civilă nr. 826/R din 1 iunie 2001, în *L. Uță, C. Jora*, Practică judiciară adnotată. Culegere de speță pe anul 2001, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 35-39).

În DCC nr. 284 din 1 iulie 2004 (M.Of. nr. 882 din 27 septembrie 2004), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 381, Curtea Constituțională a statuat că dispozițiile legale prin care se arată că terenurile pe care se situează rețelele electrice sunt și rămân în proprietatea publică a statului se justifică prin prevederile art. 136 alin. (3) din Constituție, potrivit cărora fac obiectul exclusiv al proprietății publice „(...) și alte bunuri stabilite de legea organică". De asemenea, ele dau expresie și prevederilor constituționale cuprinse în alin. (2) și (4) ale art. 136, potrivit cărora proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale și este inalienabilă

[2] Terenurile pe care sunt amplasate porturile aparțin domeniului public și cu privire la acestea nu pot fi eliberate certificate de atestare a dreptului de proprietate în favoarea unor societăți comerciale (C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 1514 din 10 septembrie 1997, în *S. Angheni, R.A. Lazăr, M. Avram, I. Ionescu*, De la Curtea Supremă de Justiție la Înalta Curte de Casație și Justiție. Buletinul jurisprudenței 1990-2003, Ed. All Beck, București, 2004, p. 259).

[3] Într-o cauză, prin acțiune, reclamanta a solicitat ca Direcția de urbanism, amenajarea teritoriului și lucrări publice din cadrul Consiliului județean să fie obligată să avizeze documentația pe

naţional, terenurile şi clădirile în care îşi desfăşoară activitatea Parlamentul, Preşedinţia, Guvernul, ministerele şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale şi instituţiile publice subordonate acestora, instanţele judecătoreşti şi parchetele de pe lângă acestea, terenurile şi clădirile unde îşi desfăşoară activitatea unităţile Ministerului Apărării Naţionale şi unităţile Ministerului de Interne, cele ale serviciilor publice de informaţii, precum şi terenurile şi clădirile Administraţiei Naţionale a Penitenciarelor. De asemenea, domeniul public al statului mai este format şi din trenurile şi clădirile serviciile publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, cu excepţia celor dobândite din venituri proprii extrabugetare, care constituie proprietatea privată a acestora[1)].

---

baza căreia urmează să obţină certificatul de atestare a dreptului de proprietate pentru terenurile aflate în patrimoniul unităţii sale, organizate ca societate comercială cu capital integral de stat. Curtea de apel a respins ca nefondată acţiunea. Prin art. 5 din Legea nr. 18/1991 s-au prevăzut categoriile de terenuri ce aparţin domeniului public, printre acestea figurând şi cele ale monumentelor, ansamblurilor arheologice şi istorice. Pentru terenurile aferente construcţiilor aparţinând reclamantei, situate în Zona Portuară Brăila, documentaţia întocmită de către Direcţia de urbanism, amenajarea teritoriului şi lucrări publice din cadrul Consiliului judeţean, întrucât terenurile respective sunt situate în zona sitului istoric al municipiului Brăila şi deci aparţin domeniului public, încât nu pot constitui proprietatea societăţii comerciale reclamante. Comisia Naţională a Monumentelor, Ansamblurilor şi Siturilor Istorice a transmis prin adresă Lista monumentelor, ansamblurilor şi siturilor istorice din judeţul Brăila, în care figurează şi zona în care sunt situate terenurile aferente construcţiilor deţinute de reclamantă. Singura autoritate abilitată prin lege să stabilească zonele siturilor istorice din România fiind menţionată mai sus, care a şi confirmat că terenurile în discuţie fac parte din situl istoric al municipiului Brăila, nu se justifică efectuarea unei expertize, cum eronat a opinat recurenta, obiecţiunile acesteia nefiind întemeiate. Regimul juridic al terenurilor ce aparţin domeniului public fiind corect stabilit de către instanţa de fond care a pronunţat o soluţie temeinică şi legală, urmează a se respinge recursul ca nefondat (C.S.J., Secţia civilă, dec. nr. 133 din 16 februarie 1994, în Dreptul nr. 10-11/1993, p. 115-116 citată de *Fl. Ciutacu*, în *C. Jora, Fl. Ciutacu*, Drept civil român. Drepturi reale. Note de cules, Ed. Sigma, Bucureşti, 2002, p. 104).

[1)] În conformitate cu prevederile art. II din O.U.G. nr. 206/2000, lista cuprinzând unele bunuri care alcătuiesc domeniul public al statului şi al unităţilor administrativ-teritoriale, anexă la Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia, cuprinde şi terenurile şi clădirile în care îşi desfăşoară activitatea unităţile de învăţământ preuniversitar de stat grădiniţe, şcoli generale, primare şi gimnaziale, licee, seminarii teologice, grupuri şcolare, şcoli de arte şi meserii şi şcoli postliceale – fac parte din domeniul public al comunelor, oraşelor şi municipiilor, respectiv al sectoarelor municipiului Bucureşti, şi sunt în administrarea consiliilor locale ale comunelor, oraşelor şi municipiilor, respectiv al sectoarelor municipiului Bucureşti, în a căror rază teritorială îşi desfăşoară activitatea, prin delegare către consiliile de administraţie ale unităţilor de învăţământ. Celelalte componente ale bazei materiale sunt de drept proprietatea unităţilor de învăţământ preuniversitar de stat şi sunt administrate de acestea. Nu fac parte din domeniul public al comunelor, oraşelor şi municipiilor, respectiv al sectoarelor municipiului Bucureşti, terenurile şi clădirile deţinute de unităţile de învăţământ pe baza unor contracte de închiriere, concesionare sau comodat, proprietarii acestora fiind alte persoane fizice sau juridice.

Lista mai cuprinde şi terenurile şi clădirile în care îşi desfăşoară activitatea unităţile de învăţământ special de stat care fac parte din domeniul public judeţean, respectiv al municipiului Bucureşti, şi sunt în administrarea consiliului judeţean, respectiv al municipiului Bucureşti, şi sunt în administrarea consiliului judeţean, respectiv al consiliilor locale ale sectoarelor municipiului

83 *Domeniul public județean* este alcătuit – astfel cum o arată art. II din Anexa la Legea nr. 213/1998 – din următoarele bunuri: drumurile județene, terenurile și clădirile în care își desfășoară activitatea consiliul județean și aparatul propriu al acestuia, precum și instituțiile publice de interes județean, cum sunt biblioteci, muzee, spitale județene și alte asemenea bunuri, dacă nu au fost declarate de uz sau interes public național sau local, rețele de alimentare cu apă realizate în sistem zonal sau microzonal, precum și stațiile de tratare cu instalațiile, construcțiile și terenurile aferente acestora.

84 În fine, astfel cum prevede art. III din Anexa la Legea nr. 213/1998, *domeniul public local* este alcătuit din următoarele bunuri: drumurile comunale, vicinale și străzile, piețele publice, comerciale, târgurile, oboarele și parcurile publice[1)], precum și zonele de agrement, lacurile și plajele care nu sunt declarate de interes public național sau județean, rețele de alimentare cu apă, canalizare, termoficare, stațiile de tratare și epurare a apelor uzate, cu instalațiile, construcțiile și terenurile aferente, terenurile și clădirile în care își desfășoară activitatea consiliul local și primăria, precum și instituțiile publice de interes local, cum sunt: teatrele, bibliotecile, muzeele, spitalele, policlinicile și altele asemenea, locuințele sociale, statuile și monumentele, dacă nu au fost declarate de interes public național, bogățiile de orice natură ale subsolului, în stare de zăcământ, dacă nu au fost declarate de interes public național, terenurile cu destinație forestieră, dacă nu fac parte din domeniul privat al statului și dacă nu sunt proprietatea persoanelor fizice ori a persoanelor juridice de drept privat, cimitirele orășenești și comunale.

§3. Garantarea și ocrotirea proprietății publice

85 Conform prevederilor art. 136 alin. (2) din Legea fundamentală, proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aceasta aparține statului sau unităților administrative-teri-

---

București, în a căror rază teritorială își desfășoară activitatea, prin delegare către consiliile de administrație ale unităților de învățământ respective. Celelalte componente ale bazei materiale a unităților de învățământ special public sunt de drept proprietatea unităților de învățământ respective și sunt administrate de acestea.

Terenurile și clădirile în care își desfășoară activitatea inspectoratele școlare, casele corpului didactic, palatele și cluburile copiilor și elevilor, cluburile sportive școlare, centrele și cabinetele de asistență psihopedagogică, centrele logopedice, cabinetele școlare, precum și alte unități din subordinea Ministerului Educației și Cercetării, ale căror cheltuieli curente și de capital se finanțează de la bugetul de stat, fac parte din domeniul public al statului și sunt administrate de Ministerul Educației și Cercetării, prin inspectoratele școlare județene și prin delegare către consiliile de administrație ale acestor unități. Celelalte componente ale bazei materiale sunt de drept proprietatea unităților și instituțiilor respective și sunt administrate de acestea.

Includerea unui imobil în inventarul centralizat al bunurilor aparținând domeniului public al statului nu constituie în sine, un titlu de proprietate în favoarea statului, solicitarea atestării domeniului public al statului fiind condiționată de existența, ca premisă, a unui mod legal de dobândire a proprietății publice (I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 561 din 7 februarie 2014, în Dreptul nr. 2/2015, p. 196).

[1)] Terenul ce constituie parc public aparține domeniului public și, având amplasate construcții, nu poate fi restituit (C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 103 din 8 februarie 1995, în *S. Angheni, R.A. Lazăr, M. Avram, I. Ionescu*, De la Curtea Supremă de Justiție la Înalta Curte de Casație și Justiție. Buletinul jurisprudenței 1990-2003, Ed. All Beck, București, 2004, p. 227).

toriale, ceea ce se aseamănă cu prevederile art. 44 alin. (2) teza I din Constituţia României, revizuită, unde legiuitorul constituţional, de această dată, cu privire la proprietatea privată, prevede că aceasta este garantată şi ocrotită, indiferent de titular.

Se pune problema analizei semnificaţiei cuvintelor *garantare* şi *ocrotire* şi a necesităţii 86
ca proprietatea publică să fie garantată şi ocrotită.

Legiuitorul a urmărit crearea cadrului constituţional în vederea apărării dreptului 87
de proprietate publică. S-a precizat că *garantarea* are în vedere protecţia dreptului de proprietate prin Constituţie şi prin alte acte normative inferioare acesteia, chiar împotriva eventualelor abuzuri ale autorităţilor, care se pot concretiza în naţionalizări, exproprieri, rechiziţii, lucrări de interes public, iar *ocrotirea* desemnează apărarea, prin lege, a dreptului de proprietate publică împotriva încălcărilor acesteia, indiferent cine ar produce asemenea încălcări[1)].

Apărarea dreptului de proprietate publică, astfel cum prevede art. 865 alin. (1) C.civ, 88
revine titularului. Acesta poate folosi acţiunile posesorii şi pe cele petitorii, legiuitorul creator al Codului civil prevăzând, totodată, că titularii drepturilor corespunzătoare proprietăţii publice au obligaţia de a-l informa pe proprietar cu privire la orice tulburare adusă dreptului de proprietate publică şi, de asemenea, aceştia sunt obligaţi să îl introducă în proces pe titularul dreptului de proprietate publică, în condiţiile reglementate de Codul de procedură civilă. Reglementările cuprinse la art. 563 C.civ., în materia acţiunii în revendicare, sunt aplicabile şi în cazul apărării dreptului de proprietate publică.

Abordând problema garantării şi ocrotirii dreptului de proprietate publică, este necesar 89
a se discuta şi despre limitele exercitării acestui drept. Astfel, art. 862 alin. (1) C.civ. prevede că dreptul de proprietate publică este susceptibil de orice limite reglementate de dispoziţiile legale, inclusiv de acelea reglementate în cuprinsul Codului civil, pentru dreptul de proprietate privată, dar numai în măsura în care acestea sunt compatibile cu uzul sau cu interesul public căruia îi sunt destinate bunurile afectate.

Rezultă că, de principiu, dreptul de proprietate publică este susceptibil, cel puţin la 90
nivel teoretic, de *orice limite* aplicabile dreptului de proprietate privată, însă, practic, orice limitare adusă exerciţiului dreptului de proprietate public trebuie să respecte uzul sau interesul public căruia îi sunt destinate bunurile afectate. Altfel spus, dacă limitele dreptului de proprietate publică nu încalcă, nu afectează uzul public sau interesul public, căruia îi sunt destinate bunurile respective, asemenea limitare în exerciţiul dreptului de proprietate publică este admisă. În caz contrar, dreptul de proprietate publică nu poate fi limitat sau îngrădit în exerciţiul său.

Incompatibilitatea se constată prin acordul dintre titularul proprietăţii publice şi 91
persoana îndreptăţită sau, în caz de divergenţă, pe cale judecătorească şi în asemenea cazuri, persoana interesată are dreptul la o justă şi promptă despăgubire din partea titularului proprietăţii publice.

§4. Exercitarea dreptului de proprietate publică

Exercitând dreptul de proprietate publică, statul şi unităţile administrativ-teritoriale au 92
atât calitatea de subiecte de drept privat, cât şi calitatea de subiecte de drept public, cele

[1)] *F.A. Baias, C. Zamşa*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 1299.

două calități manifestându-se concomitent, în anumite situații[1], deoarece regimul juridic al dreptului de proprietate publică constituie o sinteză inseparabilă de elemente de drept public și de drept privat[2].

93 Statul și unitățile administrativ-teritoriale acționează în calitate de titulare ale patrimoniului lor și nu numai ca titulare ale dreptului de proprietate publică asupra anumitor bunuri[3], iar calitatea de administrator general al domeniului public și al domeniului privat al statului constituie un atribut al Guvernului României, conform prevederilor art. 1 alin. (5) lit. c) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor[4].

94 În condițiile art. 223 alin. (1) C.civ., în raporturile civile în care se prezintă în mod nemijlocit, în nume propriu, ca titular de drepturi și obligații, statul participă prin Ministerul Finanțelor Publice, în afară de cazul în care legea stabilește un alt organ în acest sens, iar conform alin. (2) al aceluiași articol, dispozițiile menționate sunt aplicabile în mod corespunzător și unităților administrativ-teritoriale care participă la raporturile civile în nume propriu, prin organele prevăzute de lege.

95 În situațiile în care bunul în litigiu nu face parte din domeniul public al statului, calitatea de pârât nu o poate avea decât unitatea administrativ-teritorială care, conform reglementărilor Legii nr. 215/2001, republicate, are un patrimoniu, din care face parte bunul respectiv, sau orice altă persoană juridică, dacă aceasta invocă un drept asupra bunului respectiv[5].

96 Exercitarea atributelor asupra bunurilor din domeniul public se poate face și în mod indirect de către unitățile administrativ-teritoriale, în conformitate cu prevederile art. 136 alin. (4) din Constituția României, revizuită și în baza prevederilor Legii nr. 215/2001, republicate și ale Legii nr. 213/1998, sens în care ne referim la constituirea dreptului de administrare, a dreptului de concesiune, închirierea sau constituirea dreptului de folosință cu titlu gratuit a bunurilor proprietate publică.

97 Statul și unitățile administrativ-teritoriale nu au posibilitatea să înstrăineze bunurile din domeniul public, deoarece în conformitate cu art.136 alin. (4) din Constituția României, revizuită, și cu prevederile art. 861 alin. (1) C.civ., bunurile ce constituie proprietate publică sunt inalienabile.

98 Aceste bunuri pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate, în condițiile legii organice. Bunurile proprietate publică pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.

99 Asemenea bunuri pot fi date în administrarea regiilor autonome, a prefecturilor, autorităților publice centrale și locale, a altor instituții publice de interes național, județean sau local.

100 Statul sau – după caz – unitățile administrativ-teritoriale exercită prerogativele recunoscute dreptului de proprietate, adică posesia, folosința și dispoziția, asupra bunurilor care formează domeniul public, însă cu limitele prevăzute de lege[6].

---

[1] *V. Stoica*, op. cit., p. 430.

[2] Idem, p. 431.

[3] Ibidem.

[4] M.Of. nr. 164 din 20 aprilie 2001.

[5] I.CC.J., Secția comercială, decizia nr. 2069 din 6 iunie 2006, în Dreptul nr. 6/2007, p. 266.

[6] Referitor la exercitarea dispoziției, a se vedea *M. Uliescu*, Cu privire la dispoziția juridică a titularilor dreptului de proprietate publică, în Dreptul nr. 8/2003, p. 43-46.

Exercitând dreptul de proprietate asupra bunurilor din domeniul public, statul sau unităţile administrativ-teritoriale pot să treacă bunuri din domeniul privat al statului sau al acestora în domeniul public, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului judeţean, respectiv, a consiliului local. 101

Transferul bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora trebuie justificat, deoarece pot fi lezate interesele unor persoane particulare, întrucât statul şi unităţile administrativ-teritoriale, în exercitarea dreptului lor de proprietate în legătură cu bunurile aparţinând domeniului privat al statului sau unităţilor administrativ-teritoriale pot încheia acte juridice cu particularii, care pot avea de suferit ca urmare a unor asemenea transferuri[1)]. 102

Conform art. 8 alin. (3) din Legea nr. 213/1998, trecerea în domeniul public a unor bunuri din patrimoniul societăţilor comerciale la care statul sau unităţile administrativ-teritoriale au calitatea de acţionar, se poate face numai cu plată şi cu acordul adunării generale a acţionarilor societăţii comerciale în cauză. Dacă lipseşte un asemenea acord, bunurile societăţii comerciale pot fi trecute în domeniul public numai prin procedura exproprierii pentru cauză de utilitate publică şi după o justă şi prealabilă despăgubire 103

La cererea consiliului judeţean, respectiv a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local, sau prin hotărâre a Guvernului, există posibilitatea trecerii unui bun din domeniul public al statului, în domeniul public al unei unităţi administrativ-teritoriale. 104

Trecerea unui bun din domeniul public al unei unităţi administrativ-teritoriale în domeniul public al statului se poate face la cererea Guvernului, prin hotărâre a consiliului judeţean, respectiv a Consiliului General al Municipiului Bucureşti, sau a consiliului local. 105

Dacă bunul care constituie obiect al dreptului de proprietate publică a pierit ori a fost trecut în domeniul privat, atunci încetează şi dreptul de proprietate publică. 106

Transferul unui bun prin dezafectare din domeniul public în domeniul privat nu înseamnă că bunul respectiv poate fi vândut imediat, oricui şi indiferent pentru ce motiv, ci trebuie să fie urmărit un scop, o anumită finalitate specifică, cu caracter domenial, şi anume satisfacerea unui interes public[2)]. 107

Trecerea din domeniul public în domeniul privat se poate face prin hotărâre a Guvernului, a consiliului judeţean, respectiv a Consiliului General al Municipiului Bucureşti, sau a consiliului local, dacă prin Constituţie sau prin altă lege nu se dispune altfel. 108

Trebuie reţinută reglementarea art. 860 alin. (3) C.civ., în cadrul căreia legiuitorul face distincţie între regimul juridic al bunurilor care formează obiectul exclusiv al proprietăţii publice a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale potrivit unei legi organice, care nu pot fi trecute din domeniul public al statului în domeniul public al unităţii administrativ-teritoriale sau invers decât ca urmare a modificării legii organice şi celelalte 109

Cu privire la dreptul de administrare, a se vedea *E. Popa*, Regimul juridic al dreptului de administrare asupra bunurilor ce fac parte din domeniul public, în Dreptul nr. 3/2000, p. 90-93.

1) *V. Pătulea*, Conţinutul noţiunii de „domeniu public" şi regimul juridic al acestuia în legislaţia română. Transferul de bunuri din domeniul privat în domeniul public (I), în Dreptul nr. 7/2007, p. 44.

2) *V. Pătulea*, Conţinutul noţiunii de „domeniu public" şi regimul juridic al acestuia în legislaţia română. Transferul de bunuri din domeniul public în domeniul privat (II), în Dreptul nr. 8/2007, p. 15.

cazuri, în care trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale și invers se face în condițiile legii.

110 Bunurile din domeniul public pot fi date în administrarea regiilor autonome, a prefecturilor, a autorităților administrației publice centrale și locale, a altor instituții publice de interes național, județean sau local și aceasta se realizează prin hotărâre a Guvernului sau a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București, sau a consiliului local[1)].

111 Cei care se bucură de acest drept de administrare posedă, folosesc și dispun de bun în condițiile actului prin care le-a fost dat bunul în administrare.

112 Există posibilitatea revocării dreptului de administrare, atunci când titularii acestuia nu-și exercită drepturile și nu-și execută obligațiile ce rezultă din actul de transmitere.

113 De asemenea, bunurile din domeniul public pot fi concesionate sau închiriate regiilor autonome, prefecturilor, autorităților administrației publice centrale și locale și altor instituții de interes național, județean sau local.

114 Prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, pot fi închiriate bunuri proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, iar contractul de închiriere va cuprinde clauze de natură să asigure exploatarea bunului închiriat conform specificului său. Contractul se poate încheia cu orice persoană fizică sau juridică, română sau străină, de către titularul dreptului de proprietate sau de către titularul dreptului de administrare.

115 În ce privește concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică, aceasta se face numai prin licitație publică, iar sumele încasate din închirierea sau concesionarea bunurilor proprietate publică se fac venit la bugetul de stat sau, după caz, la bugetele locale.

116 Dacă contractul de închiriere este încheiat de titularul dreptului de administrare, acesta din urmă are dreptul să încaseze o cotă-parte între 20-50% din chirie, stabilită prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, prin care s-a aprobat închirierea.

117 Statul și unitățile administrativ-teritoriale pot folosi acțiunile în justiție pe care le are orice proprietar pentru apărarea bunurilor din domeniul public[2)]. Astfel, pot utiliza acțiunea în revendicare sau acțiunile posesorii.

[1)] În Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 10 ianuarie 2014 (M.Of. nr. 123 din 19 februarie 2014), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 380, Curtea Constituțională a reținut că modalitatea de constituire a unui drept de administrare asupra bunurilor proprietate publică, supuse transferului interdomenial, este incompatibilă cu noțiunea și caracterele juridice ale dreptului real de administrare corespunzător dreptului de proprietate publică și, pe cale de consecință, contravine dispozițiilor art. 136 alin. (4) din Legea fundamentală, care consacră, la nivel constituțional, modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică.

[2)] Potrivit dispozițiilor art. 21 din Legea nr. 215/2001 unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu, iar patrimoniul, constituit din bunuri mobile și imobile proprietate publică sau privată, precum și alte drepturi și obligații cu caracter patrimonial, este administrat de către consiliul local, iar în litigiile referitoare la patrimoniu, unitatea administrativ-teritorială este reprezentată de către primar [C.A. Pitești, Secția civilă, decizia nr. 323/R/2004; decizia poate fi consultată pe site-ul Ministerului Justiției (*www.just.ro*)].

În litigiile privitoare la dreptul de administrare, titularul acestui drept poate să stea numai în nume propriu[1]. 118

În litigiile privind dreptul de proprietate asupra bunului, titularul dreptului de administrare este obligat să arate cine este titularul dreptului de proprietate. 119

Titularul dreptului de administrare este răspunzător pentru prejudiciile cauzate de neîndeplinirea unei asemenea obligaţii, neîndeplinire care poate să atragă şi revocarea dreptului de administrare. În asemenea litigii, statul este reprezentat de Ministerul Finanţelor Publice, iar unităţile administrativ-teritoriale, de consiliile judeţene sau, respectiv, de Consiliul General al Municipiului Bucureşti sau de consiliile locale, care dau mandat scris, în fiecare caz, preşedintelui consiliului judeţean sau primarului. Acesta, la rândul său, poate să desemneze alt funcţionar de stat sau un avocat care să-l reprezinte în faţa instanţei. 120

Abordând problema exercitării dreptului de proprietate asupra domeniului public, trebuie să avem în vedere şi corelarea prevederilor art. 554 alin. (2) C.civ., conform cărora dacă prin lege nu se prevede altfel, dispoziţiile legale aplicabile dreptului de proprietate privată se aplică şi dreptului de proprietate publică, numai în măsura în care sunt compatibile cu acesta din urmă, cu prevederile art. 862 alin. (1) C.civ., care prevăd că dreptul de proprietate publică este susceptibil de orice limite reglementate de lege sau de Codul civil pentru dreptul de proprietate privată, însă în măsura în care acestea sunt compatibile cu uzul sau interesul public căruia îi sunt destinate bunurile afectate. Din asemenea reglementare am putea înţelege că legiuitorul a urmărit, în măsura în care este posibil, o apropiere între regimul juridic aplicabil proprietăţii publice şi acela aplicabil proprietăţii private, atunci când, aplicând reglementările incidente în materia proprietăţii private, acestea nu ar fi de natură să impieteze asupra uzului sau interesului public căruia îi sunt destinate bunurile proprietate publică. 121

Respectând permanent uzul sau interesul public, dreptului de proprietate publică îi sunt aplicabile chiar şi limitele legale aplicabile proprietăţii private. 122

O problemă care a suscitat un interes teoretic şi practic deosebit a constituit-o *distincţia dintre domeniul public şi domeniul privat.* Necesitatea distincţiei dintre domeniul public şi domeniul privat constă în aceea că statul şi unităţile administrativ-teritoriale sunt atât titulari ai dreptului de proprietate asupra bunurilor din domeniul public, cât şi titulari ai dreptului de proprietate asupra bunurilor din domeniul privat[2]. 123

În literatura juridică au fost propuse mai multe criterii pentru a se face distincţie între domeniul public şi domeniul privat, fiecare dintre acestea având importanţa şi ponderea sa în abordarea problemei acestei distincţii[3]. 124

---

[1] Prin introducerea în cauză a Ministerului Finanţelor, acesta a dobândit numai calitatea de intervenient principal, ceea ce înseamnă că titularul dreptului de administrare nu pierde calitatea de a mai sta în proces, cât timp nu a fost scos din cauză, potrivit art. 66 C.proc.civ. (C.S.J., Secţia civilă, decizia nr. 48 din 15 ianuarie 2003, în *S. Angheni, R.A. Lazăr, M. Avram, I. Ionescu*, De la Curtea Supremă de Justiţie la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie. Buletinul jurisprudenţei 1990-2003, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 260).

[2] *V. Stoica*, op. cit., p. 410.

[3] Pentru analiza criteriilor de distincţie dintre domeniul public şi domeniul privat, a se vedea *I.P. Filipescu*, op. cit., p. 84-86; *I.P. Filipescu, A.I. Filipescu*, op. cit., p. 91-93. În doctrina franceză mai nouă, a se vedea *Al. Weill, Fr. Terré, Ph. Simler*, op. cit., p. 476-477; *Fr. Terré, Ph. Simler*, op. cit., p. 415-416.

125 Dispozițiile actelor normative care reglementează regimul juridic al domeniului public și regimul juridic al domeniului privat permit evidențierea și analiza criteriilor de distincție dintre domeniul public și domeniul privat, pornind de la prevederile Legii fundamentale.

126 *Un prim criteriu* are în vedere destinația bunurilor, în sensul afectațiunii acestora unui serviciu public, ceea ce ar determina calificarea bunurilor ca fiind din domeniul public.

127 Astfel, s-a considerat că *bunurile de uz public* sunt acelea la a căror utilizare au acces toți membrii comunității, indiferent care ar fi momentul și durata acestei utilizări[1], iar *bunurile de interes public* sunt acelea care, deși nu sunt accesibile uzului public, totuși sunt afectate funcționării serviciilor publice, fiind destinate să realizeze în mod direct un interes național sau local[2].

128 Criteriul afectațiunii bunului a fost considerat prea vast, deoarece ar avea ca urmare includerea în domeniul public a multor categorii de bunuri, atunci când asemenea bunuri ar fi utilizate în scopul desfășurării unui serviciu public și, astfel, a fost propus criteriul afectațiunii bunului la uzul direct al publicului, criteriu care – de această dată – a fost pus în discuție și supus criticii cu motivarea că ar restrânge excesiv categoriile de bunuri care sunt incluse în domeniul public.

129 Deși criteriul de bază care servește la stabilirea apartenenței unui bun la domeniul public îl reprezintă *afectațiunea bunului*, astfel cum rezultă din voința legiuitorului exprimată în modul de redactare a mai multor acte normative[3], nu putem exclude nici criteriul naturii bunului, în sensul că anumite bunuri, datorită naturii acestora, nu pot să aparțină particularilor.

130 În conformitate cu acest criteriu, ar trebui ca toate bunurile care sunt susceptibile de apropriere ca drept de proprietate să aparțină numai domeniului privat.

131 În acest sens, art. 4 alin. (1) și alin. (4) din Legea nr. 18/1991 republicată, reglementează că terenurile prin natura lor sunt de domeniul public sau de domeniul privat.

132 Cu privire la acest criteriu de delimitare a bunurilor din domeniul public în raport de acelea din domeniul privat, se poate observa că există anumite bunuri care, deși sunt de domeniul public, ca natură, sunt susceptibile de a fi proprietate privată.

---

[1] *M. Nicolae*, Considerații asupra Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, în Dreptul nr. 6/1999, p. 8; *V. Stoica*, op. cit., p. 412.

[2] *V. Stoica*, op. cit., p. 412, citând *M. Nicolae*, op. cit., p. 8.

[3] *V. Stoica*, op. cit., p. 413.

În practica judiciară s-a reținut că orice bun susceptibil de apropriere poate constitui obiect al domeniului public, iar, în anumite situații, Constituția sau legea determină bunurile care pot forma obiect al dreptului de proprietate publică, domenialitatea publică fiind dată de criteriile cunoscute sau bunul este, datorită naturii sale, de uz public și interes public ori a fost declarat ca atare printr-o dispoziție specială a legii.

Cu privire la ape, art. 1 alin. (2) din Legea nr. 107/1996 dispune că acestea fac parte integrantă din patrimoniul public, iar protecția, punerea în valoare și dezvoltarea durabilă a resurselor de apă constituie rațiuni de interes general.

Trecerea unui bun imobil în patrimoniul unei unități administrativ-teritoriale, în situația în care această măsură este justificată pentru bunul mers al comunității locale, se poate realiza numai prin hotărâre a Guvernului, puterea executivă fiind în măsură să stabilească regimul juridic al unui imobil (C.A. București, Secția a III-a civilă, decizia nr. 1537 din 24 mai 2001; decizia poate fi consultată în cuprinsul programului legislativ Lex Expert).

Actualul cadru legal face distincţia între domeniul public al statului şi domeniul 133
public al unităţilor administrativ-teritoriale, în sensul că bunurile de uz sau de interes public judeţean sau local aparţin domeniului public al unei unităţi administrativ-teritoriale numai dacă legea nu le-a declarat bunuri de uz sau de interes public naţional, conform prevederilor art. 3 alin. (3) şi (4) din Legea nr. 213/1998 şi conform prevederilor art. 120 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

Legea nr. 18/1991republicată, în art. 4 alin. (4) arată că terenurile din domeniul public 134
sunt acelea afectate unei utilităţi publice. Legea fondului funciar face referire la terenuri, acestea constituind obiectul său de reglementare.

În conformitate cu art. 3 alin. (1) din Legea nr. 213/1998, domeniul public este format 135
din „bunurile prevăzute la art. 135 alin. (4) din Constituţie, din cele stabilite în anexa care face parte integrantă din prezenta lege şi din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public şi sunt dobândite de stat sau de unităţile administrativ-teritoriale prin modurile prevăzute de lege".

Codul civil, la art. 858, prevede că proprietatea publică se exercită asupra bunurilor 136
care, prin natura lor sau prin declaraţia legii sunt de uz ori de interes public, punând condiţia ca asemenea bunuri să fie dobândite prin unul dintre modurile prevăzute de lege.

Nu înlăturăm posibilitatea ca fiecare dintre criteriile menţionate să poată fi utilizat pentru 137
stabilirea naturii juridice a unui bun, în sensul dacă acesta aparţine domeniului public.

Însă bunurile din domeniul public sunt enumerate şi declarate ca atare de lege şi aceasta 138
prevede că bunuri din domeniul public vor fi orice alte bunuri care sunt de uz sau de interes public potrivit legii sau prin natura lor şi sunt dobândite prin modurile prevăzute de lege.

În conformitate cu prevederile art. 136 alin. (3) din Constituţia României, revizuită, 139
bogăţiile de interes public ale subsolului, spaţiul aerian, apele cu potenţial energetic valorificabil, de interes naţional, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice şi ale platoului continental, precum şi alte bunuri stabilite prin legea organică, constituie obiectul exclusiv al proprietăţii publice, astfel încât prin legi organice sau ordinare nu se poate deroga de la dispoziţiile Legii fundamentale, iar importanţa textului se evidenţiază în materie probatorie, întrucât este suficient să se facă dovada apartenenţei unui bun la această categorie, pentru a se face şi proba apartenenţei acestuia la domeniul public, în măsura în care bunul se găseşte în patrimoniul statului sau al unei unităţi administrativ-teritoriale[1)].

S-a subliniat că reglementarea art. 136 alin. (3) din Constituţia României, revizuită 140
trebuie înţeleasă ca fiind titlu de apartenenţă a unui bun la domeniul public. şi nu la domeniul privat, în măsura în care bunul respectiv a intrat în patrimoniul statului sau al unei unităţi administrativ-teritoriale pe baza unui titlu valabil şi nici prin Constituţie, nici prin legi organice nu ar fi posibil ca bunuri ale particularilor să fie trecute direct în domeniul public, fără a se efectua procedura exproprierii pentru cauză de utilitate publică[2)],

§5. Regimul juridic al proprietăţii publice

Prerogativele recunoscute dreptului de proprietate publică prezintă unele particu- 141
larităţi.

[1)] *V. Stoica*, op. cit., p. 418.

[2)] Idem, p. 418.

142 Astfel, *jus possidendi* se exercită direct de titularul dreptului de proprietate publică, pe când *jus utendi* nu se mai realizează în mod direct, ceea ce nu exclude posesia acestor bunuri, iar accesul publicului la utilizarea unor bunuri poate fi cu titlu oneros, ca în cazul muzeelor și autostrăzilor[1].

143 Exercitarea prerogativei *jus abutendi*, sub aspectul dispoziției materiale, nu cunoaște modificări, dar dispoziția juridică nu se poate realiza prin mijloace de drept civil, iar transmiterea unui asemenea bun este posibilă prin mijloace de drept public[2].

144 Importanța distincției dintre domeniul public și domeniul privat constă în aceea că cele două domenii sunt supuse unor regimuri juridice diferite[3].

145 *În primul rând,* bunurile din domeniul public sunt inalienabile[4]. În acest sens, art. 136 alin. (4) din Constituția revizuită prevede aceasta ca o consecință a faptului că aceste bunuri pot constitui exclusiv obiectul proprietății publice.

146 Conform textului constituțional menționat, bunurile proprietate publică pot fi date în administrare regiilor autonome sau instituțiilor publice ori pot fi concesionate ori închiriate, în condițiile legii organice. Asemenea bunuri pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.

147 Art. 861 alin. (1) C.civ. prevede că bunurile proprietate publică sunt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile.

148 Tot astfel, resursele de petrol care constituie proprietate publică aparțin statului și pot fi puse în valoare prin concesionarea operațiunilor petroliere prin acord petrolier, conform prevederilor art. 30 și următoarele din Legea petrolului nr. 238/2004.

149 Legea nr. 215/2001, republicată, la art. 120 alin. (2), reglementează că bunurile din domeniul public sunt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile.

---

[1] Idem, p. 423.

[2] Ibidem.

[3] Pentru caracterele juridice specifice dreptului de proprietate publică, a se vedea și *G. Boroi, C.A. Anghelescu, B. Nazat,* Curs de drept civil. Drepturile reale principale conform noului Cod civil, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 44-45; *C. Bîrsan,* op. cit., p. 174-178. Cu privire la regimul juridic al proprietății publice, a se vedea și *C. Jora, I. Ciochină-Barbu, C.C. Corbu,* Drept civil. Drepturile reale, ed. a II-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 110-113; *C. Jora, L. Uță,* Drept civil. Curs de drepturi reale, Ed. Lumina Lex, București, 2009, p. 92-96; *C. Jora,* Drept civil pentru administrație publică. Drepturi reale și obligații conform noului Cod civil, Ed. Pro Universitaria, București, 2014, p. 83-87; *C. Jora, L. Uță,* Curs de drept civil pentru administrație publică. Elemente de teoria drepturilor reale și teoria generală a obligațiilor, Ed. Pro Universitaria, București, 2010, p. 64-68.

[4] Într-o cauză judiciară având ca obiect revendicarea unui imobil reprezentând „hala" unui municipiu, construită în anul 1899 pe un teren expropriat, soluția admiterii acțiunii, confirmată în recurs, a fost întemeiată pe afectațiunea dată imobilului, datorită naturii sale, considerându-se că un asemenea bun nu poate fi sustras domeniului public și inclus în proprietatea privată. (I.C.C.J., Secția civilă și de proprietate intelectuală, dec. nr. 5699/2004, în *P. Perju,* Probleme de drept civil și procesual civil din practica Secției civile și de proprietate intelectuală a Înaltei Curți de Casație și Justiție, în Dreptul nr. 6/2005, p. 227-228); În Decizia Curții Constituționale nr. 627 din 12 mai 2011 (M.Of. nr. 517 din 22 iulie 2011), citată de *T. Toader, M. Safta,* op. cit., p. 380, Curtea Constituțională a statuat că inalienabilitatea bunurilor care constituie obiect al dreptului de proprietate publică impune nu numai soluția interdicției înstrăinării lor, ci, ca o consecință, și imposibilitatea dobândirii acestora de către terți prin oricare alt mod de dobândire reglementat de lege.

Consiliile locale şi consiliile judeţene pot da în folosinţă gratuită pe termen limitat, 150
bunuri mobile şi imobile proprietate publică sau privată locală ori judeţeană, persoanelor juridice fără scop lucrativ, care desfăşoară activitate de binefacere sau de utilitate publică ori serviciilor publice, astfel cum reglementează art. 124 din Legea nr. 215/2001, republicată.

Legea nr. 215/2001, republicată, arată în art. 121 alin. (2) că bunurile care fac parte din 151
domeniul privat sunt supuse dispoziţiilor de drept comun, dacă prin lege nu se prevede altfel.

Consiliile locale hotărăsc cu privire la vânzarea, concesionarea sau închirierea 152
bunurilor proprietate privată a comunei sau oraşului, iar consiliile locale şi consiliile judeţene hotărăsc ca bunurile care aparţin domeniului public sau privat de interes local sau judeţean să fie date în administrarea regiilor autonome şi instituţiilor publice, să fie concesionate sau închiriate, putând hotărî şi cu privire la cumpărarea unor bunuri care fac parte din domeniul privat de interes local sau judeţean.

În condiţiile art. 121 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, republicată, donaţiile şi legatele 153
cu sarcini pot fi acceptate numai cu aprobarea consiliului local sau, după caz, a consiliului judeţean, cu votul majorităţii consilierilor locali sau judeţeni în funcţie.

Astfel cum precizam, bunurile din domeniul public pot fi date în administrare regiilor 154
autonome, prefecturilor, autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale, instituţiilor publice de interes naţional, judeţean sau local. Ele pot, de asemenea, să fie închiriate, concesionate sau date în folosinţă gratuită pe termen limitat persoanelor juridice fără scop patrimonial, lucrativ, care desfăşoară activităţi de binefacere sau de utilitate publică sau serviciilor publice.

Legea nr. 213/1998 reglementează că bunurile din domeniul public sunt inalienabile, 155
neputând fi înstrăinate, ci numai date în administrare, concesionate sau închiriate[1].

Inalienabilitatea se referă şi la interdicţia dezmembrării dreptului de proprietate publică[2]. 156

Caracterul inalienabil al bunurilor din domeniul public nu este înfrânt de posibilitatea 157
legală de a transfera bunul din domeniul public în domeniul privat, care se face prin acte administrative[3].

În conformitate cu prevederile art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998, trecerea din 158
domeniul public în domeniul privat se face fie prin hotărâre a Guvernului, a consiliului

---

[1] În practica judiciară s-a reţinut că, în conformitate cu prevederile art. 4 din Legea nr. 213/1998, domeniul privat al unităţilor administrativ-teritoriale este alcătuit din bunuri proprietate a acestora şi asupra cărora se exercită un drept de proprietate privată, iar bunurile care fac parte din domeniul privat sunt supuse dispoziţiilor dreptului comun, dacă prin lege nu se prevede altfel.

Vânzarea, concesionarea sau închirierea bunurilor din domeniul privat se poate face numai prin licitaţie publică, astfel încât imobilului în litigiu, nefăcând parte din domeniul privat al statului, nu îi sunt aplicabile dispoziţiile Legii nr. 550/2002, ci acesta aparţine domeniului privat al judeţului, astfel încât îi sunt aplicabile prevederile Legii nr. 213/1998 şi ale Legii nr. 215/2001, unde se prevede că vânzarea unor asemenea bunuri se poate face numai prin licitaţie publică, şi nu prin vânzare directă (C.A. Alba-Iulia, Secţia comercială şi de contencios administrativ, decizia nr. 466 din 27 septembrie 2004, în *Consiliul Superior al Magistraturii. Jurisprudenţă naţională 2004-2005*, Ed. Brillance, programul de legislaţie Lex Expert).

[2] *V. Stoica*, op. cit., p. 427.

[3] Idem, p. 428.

județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, dacă prin Constituție sau prin lege nu se dispune altfel, fiind posibilă și trecerea din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al statului sau din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale, în condițiile art. 9 din Legea nr. 213/1998.

159 Dacă stingerea dreptului de proprietate rezultă chiar și din modificările survenite din cauze naturale, cum ar fi distrugerea cordonului litoral care separă marea de un lac, încorporându-l pe acesta în domeniul public, atunci când natura reface ceea ce a desfăcut, dreptul de proprietate reînvie, oricât de lungă ar fi durat de timp scursă[1)].

160 *În al doilea rând,* bunurile din domeniul public sunt imprescriptibile, astfel încât nu se pot dobândi pe calea prescripției achizitive, nici pe calea posesiei de bună-credință, în cazul bunurilor mobile corporale, conform reglementărilor art. 935-937 C.civ.

161 În acest sens amintim prevederile art. 5 alin. (2) al Legii nr. 18/1991, republicată.

162 Codul civil, după ce la art. 861 alin. (1) consacră principiul imprescriptibilității bunurilor proprietate publică, la alin. (2) precizează expres că proprietatea asupra acestor bunuri nu se stinge prin neuz și nu poate fi dobândită de terți prin uzucapiune sau, după caz, prin posesia de bună-credință asupra bunurilor mobile.

163 Imprescriptibilitatea constituie un corolar al inalienabilității bunurilor din domeniul public, întrucât acestea pot să constituie numai obiect al proprietății publice.

164 De asemenea, bunurile din domeniul public sunt imprescriptibile extinctiv, adică oricât timp ar trece de la deposedarea titularilor acestora, acțiunea în revendicare nu se prescrie, neputând fi paralizată pe nicio cale; deci, ele pot fi oricând revendicate, fără a se putea opune prescripția extinctivă, prescripția achizitivă, sau dobândirea cu bună-credință a bunurilor mobile conform art. 935-937 C.civ.

165 Întrucât asemenea bunuri sunt imprescriptibile extinctiv, acțiunea în revendicare a unui bun proprietate publică poate fi oricând exercitată, fiind imprescriptibilă extinctiv chiar și în situațiile de excepție în care acțiunea în revendicare a unui bun proprietate privată ar fi supusă prescripției extinctive sau unui termen de decădere[2)].

166 Bunurile din domeniul privat sunt prescriptibile, putând fi dobândite prin prescripție achizitivă ori prin posesie de bună-credință, pentru bunurile mobile în condițiile art. 935-937 C.civ.

167 Bunurile din domeniul public sunt imprescriptibile extinctiv.

168 *În al treilea rând,* bunurile proprietate publică sunt insesizabile, adică nu pot fi urmărite pe calea executării silite, întrucât titularii dreptului de proprietate publică sunt solvabili și nu se ajunge la înstrăinarea bunurilor acestora prin procedura executării silite. În acest sens, art. 861 alin. (1) C.civ. instituie caracterul insesizabil al bunurilor proprietate publică, astfel încât asemenea bunuri nu pot fi urmărite de către creditorii statului și ai unităților administrativ-teritoriale.

169 *În al patrulea rând,* dreptul de proprietate publică este susceptibil de orice limite reglementate de dispozițiile legale pentru dreptul de proprietate privată, însă numai în

---

[1)] *O. Ungureanu, C. Munteanu,* Reflecții privind conținutul și definiția dreptului de proprietate, în Dreptul nr. 4/2009, p. 68-69, autorii citând Curtea de Casație franceză, care a admis că proprietarul privat de bunul său prin efectul forțelor naturii este reintegrat în proprietate atunci când se produce un fenomen invers, chiar după aproape 70 de ani (Cass., Ass. Plen., 23 iun. 1992).

[2)] *G. Boroi, L. Stănciulescu,* op. cit., p. 38.

măsura în care acestea sunt compatibile cu uzul sau interesul public căruia îi sunt destinate bunurile afectate [art. 862 alin. (1) C.civ.].

Art. 862 alin. (2) C.civ. prevede că incompatibilitatea se constată prin acordul dintre **170** titularul proprietăţii publice şi persoana interesată sau, în caz de divergenţă, pe cale judecătorească şi în aceste cazuri persoana interesată are dreptul la o justă şi promptă despăgubire din partea titularului proprietăţii publice, conform art. 862 alin. (3) C.civ. Aceste texte din Codul civil trebuie privite în corelaţie cu reglementările art. 554 alin. (2) C.civ, în conformitate cu care dacă prin lege nu se prevede altfel, reglementările legale în materia dreptului de proprietate privată se aplică şi dreptului de proprietate publică, numai în măsura în care sunt compatibile cu acesta din urmă. Se observă că legiuitorul a fost preocupat să extindă, atât cât este posibil, sfera reglementărilor în materia proprietăţii private şi asupra proprietăţii publice, preocupat fiind, totodată, ca în cazul limitelor şi restricţiilor dreptului de proprietate privată, aplicate proprietăţii publice, să nu se aducă atingere uzului sau interesului public căruia îi sunt destinate bunurile proprietate publică.

În doctrina juridică s-a susţinut, întemeiat, considerăm noi, că asupra lucrurilor care **171** formează obiect al dreptului de proprietate publică nu se pot constitui dezmembrăminte ale dreptului de proprietate (uzufruct, uz, abitaţie, servitute, superficie)[1]. Ne întrebăm, totuşi, dacă permiţându-se extinderea reglementărilor legale din materia proprietăţii private în materia proprietăţii publice şi dacă dreptul de proprietate publică este susceptibil de orice limitare legală aplicabilă proprietăţii private, cu condiţia să nu se aducă atingere uzului sau interesului public căruia îi sunt destinate acele bunuri proprietate publică, o asemenea interdicţie operează şi în privinţa servituţilor. Este evident că asupra bunurilor din domeniul public nu pot fi constituite servituţi.

Legiuitorul are în vedere acele restricţii ale dreptului de proprietate care nu sunt **172** adevărate dezmembrăminte ale dreptului de proprietate, ci reprezintă limitări ale exerciţiului dreptului de proprietate rezultate din raporturile de vecinătate[2].

În ultimul rând, referitor la formalităţile de publicitate imobiliară, conform prevederilor **173** art. 27 din Legea cadastrului şi a publicităţii imobiliare nr. 7/1996, republicată[3], imobilele ce aparţin domeniului public şi domeniului privat al statului sau, după caz, al unităţii administrativ-teritoriale se înscriu în cărţi funciare speciale ale unităţii administrativ-teritoriale pe care sunt situate, cu excepţiile prevăzute de lege. Aceste cărţi funciare speciale se ţin de către birourile teritoriale ale oficiului de cadastru şi publicitate imobiliară.

Exercitarea dreptului de proprietate publică implică şi analiza drepturilor reale core- **174** spunzătoare proprietăţii publice, acestea fiind dreptul de administrare, dreptul de concesiune şi dreptul de folosinţă cu titlu gratuit, reglementarea fiind la art. 866-875 C.civ.[4]

---

[1] Idem, p. 38.

[2] *O. Ungureanu, C. Munteanu*, op. cit., p. 68-69.

[3] M.Of. nr. 720 din 24 septembrie 2015.

[4] Cu privire la drepturile reale corespunzătoare proprietăţii publice, a se vedea *C. Jora, I. Ciochină-Barbu, C.C. Corbu,* Drept civil. Drepturile reale, ed. a II-a revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 113-121; *C. Jora, L. Uţă,* Drept civil. Curs de drepturi reale, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2009, p. 96-101; *C. Jora,* Drept civil pentru administraţie publică. Drepturi reale şi obligaţii conform noului Cod civil, Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2014, p. 87-93; *C. Jora, L. Uţă,* Curs de drept civil pentru administraţie publică. Elemente de teoria drepturilor reale şi teoria generală a obligaţiilor, Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2010, p. 68-72.

175 În *privința dreptului de administrare*[1], acesta a fost definit[2] ca drept real principal, având caracter imobiliar, imprescriptibil și insesizabil, constituit cu titlu gratuit asupra unui bun din domeniul public având ca titulari regii autonome și instituții publice, care îi conferă titularului său posesia, folosința și dispoziția în conformitate cu actul constitutiv.

176 Reglementările legale privind dreptul de administrare pornesc de la prevederile art. 136 alin. (4) din Constituția României, revizuită, în conformitate cu care bunurile proprietate publică sunt inalienabile, însă pot fi date în administrare regiilor autonome și instituțiilor publice, continuând cu prevederile art. 123 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, în conformitate cu care consiliile locale și consiliile județene hotărăsc ca bunurile din domeniul public sau din domeniul privat, de interes local sau județean, să fie date în administrare regiilor autonome sau instituțiilor publice.

177 Codul civil reglementează dreptul de administrare la art. 867-870.

178 Dreptul de administrare mai este reglementat și prin O.G. nr. 15/1993 privind unele măsuri pentru restructurarea activității regiilor autonome[3], precum și prin O.U.G. nr. 30/1997 privind reorganizarea regiilor autonome[4].

179 Titulare ale drepturi de administrare sunt regiile autonome și autorități ale administrației publice centrale sau locale și alte instituții publice de interes național, județean ori local, astfel cum dispune art. 868 alin. (1) C.civ., acestea acționând atât în calitate de subiecte de drept public, cât și în calitate de subiecte de drept privat, în funcție de natura raporturilor juridice[5].

180 Dreptul de administrare se constituie prin hotărâre a Guvernului sau a consiliului județean ori a Consiliului general al municipiului București sau a consiliului local[6].

181 Dreptul de administrare este inalienabil, insesizabil și imprescriptibil.

182 Art. 868 alin. (2) C.civ. prevede că titularii dreptului de administrare pot folosi și dispune de bunurile date în administrare în condițiile legii și, dacă este cazul, în condițiile stabilite prin actul de constituire.

---

[1] Cu privire la dreptul de administrare, a se vedea *V. Stoica*, op. cit., 2013, p. 208-213; *A. Duțu-Buzura*, în *M. Uliescu* (coord.), Noul Cod civil. Studii și comentarii. Vol. II. Cartea a III-a și Cartea a IV-a (art. 535-1163), Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 398-409.

[2] *V. Stoica*, op. cit., p. 446.

[3] M.Of. nr. 202 din 23 august 1993.

[4] M.Of. nr. 125 din 19 iunie 1997.

[5] *V. Stoica*, op. cit., p. 437.

[6] Limitându-se la obiectul cererii cu care a fost învestită, instanța de apel a apreciat corect că pentru constatarea existenței dreptului de administrare al cărui titular s-a pretins reclamanta, aceasta ar fi trebuit să probeze existența vreunui act administrativ care să-i fi conferit o asemenea vocație pentru întreaga suprafață, aspect pe care însăși recurenta nu-l contestă, recunoscând în recursul motivat că „nu am reușit să găsim și actele care au condus la deținerea perpetuă a întregii suprafețe de teren".

Faptul că ea a împrejmuit respectiva suprafață sau că plătește taxe pe acel teren nu dovedește exercitarea unui drept de administrare pentru întreaga suprafață, acesta fiind și considerentul pentru care i s-a refuzat eliberarea certificatului pentru atestarea dreptului de proprietate (I.C.C.J., Secția a II-a civilă, decizia nr. 59 din 15 ianuarie 2009, irevocabilă, publicată pe site-ul Înaltei Curți de Casație și Justiție).

Prerogativele dreptului de administrare sunt diferite de acelea ale dreptului de proprietate publică, astfel posesia constituind numai expresia juridică a stăpânirii şi nu a aproprierii bunului[1]. 183

Regiile autonome şi instituţiile publice au şi o dispoziţie materială asupra bunurilor, aceasta recunoscându-li-se în anumite limite, determinate de exploatarea bunurilor conform destinaţiei lor[2]. 184

Titularii dreptului de administrare exercită folosinţa bunurilor pe care le-au primit în administrare în funcţie de destinaţia bunurilor şi de condiţiile menţionate în actul de administrare, în raport de specificul bunurilor. 185

Fructele bunurilor date în administrare pot fi utilizate pentru acoperirea cheltuielilor şi pentru desfăşurarea activităţii regiilor autonome şi trebuie vărsate la buget de către instituţiile publice. 186

Conform prevederilor art. 16 alin. (2) din Legea nr. 213/1998, atunci când contractul de închiriere se încheie de către titularul dreptului de administrare, acesta poate să încaseze o cotă de 20-50% din chirie. 187

Titularii dreptului de administrare exercită numai dispoziţia materială a bunurilor. 188

Dreptul de administrare încetează odată cu încetarea dreptului de proprietate publică sau prin actul de revocare al organului care a constituit acest drept, în condiţiile legii şi dacă interesul public o impune, astfel cum prevede art. 869 C.civ. 189

Un alt mod de încetare a dreptului de administrare este reprezentat de trecerea bunului în administrarea altei persoane juridice sau în cazul redistribuirii bunurilor între regiile autonome sau între instituţiile publice[3]. 190

Dreptul de administrare al regiilor autonome sau al instituţiilor publice mai poate să înceteze fie prin reorganizarea sau desfiinţarea acestor persoane juridice, fie prin trecerea unor bunuri din domeniul public în domeniul privat, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului judeţean, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local, în condiţiile reglementate de art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998. 191

În ceea ce priveşte natura juridică a dreptului de administrare, acesta reprezintă un drept real principal, care se constituie şi se exercită în regim de drept public[4]. 192

Ca regulă generală, dreptul de administrare ia fiinţă prin acte juridice de drept administrativ, existând, deci, raporturi juridice de subordonare specifice, însă, în raporturile de drept privat, dreptul de administrare este opozabil *erga omnes*, întrucât este un drept real, care poate fi apărat prin mijloace de drept civil[5]. Dreptul de administrare a bunurilor proprietate publică are o natură juridică mixtă, administrativă şi civilă, din care rezultă consecinţe practice importante[6]. Autorii au ajuns la asemenea concluzie analizând două categorii de raporturi juridice care iau naştere, şi anume, în primul rând, raporturile juridice care se stabilesc între titularii dreptului de proprietate publică şi titularii dreptului de administrare a bunurilor proprietate publică şi, în al doilea rând, raporturile juridice 193

[1] *V. Stoica*, op. cit., p. 439.
[2] *G. Boroi, L. Stănciulescu*, op. cit., p. 47.
[3] *V. Stoica*, op. cit., p. 442.
[4] Idem, p. 444.
[5] Idem, p. 445.
[6] *G. Boroi, L. Stănciulescu*, op. cit., p. 46.

care iau naștere între titularii dreptului de administrare a bunurilor proprietate publică și celelalte subiecte de drept[1].

194 În ce privește apărarea în justiție a dreptului de administrare, aceasta revine titularului dreptului, care poate exercita acțiunea confesorie, conform dispozițiilor art. 870 C.civ., raportat la art. 696 alin. (1) C.civ., împotriva oricui ar încălca prerogativele recunoscute titularului acestui drept, asemenea acțiune putând fi formulată inclusiv împotriva titularului dreptului de proprietate publică[2].

195 În ce privește *dreptul de concesiune*[3], acesta a fost definit ca un drept real principal, inalienabil, imprescriptibil și insesizabil, constituit cu titlu oneros, în baza unui contract de concesiune încheiat între o autoritate publică și un subiect de drept privat – persoană fizică sau juridică – cu privire la un bun din domeniul public, conferind titularului posesia, folosința și dispoziția, conform obligațiilor care rezultă din contractul încheiat, pe o perioadă determinată de timp[4].

196 Cadrul legal îl reprezintă dispozițiile constituționale ale art. 136 alin. (4), precum și reglementările O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică[5] și acelea ale O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii[6].

197 Codul civil reglementează contractul de concesiune la art. 871-873.

198 Contractul de concesiune de bunuri proprietate publică se încheie în formă scrisă și, prin acesta, o autoritate publică, denumită concedent, transmite, pentru o perioadă determinată, unei alte persoane, denumită concesionar, care acționează pe riscul și răspunderea sa, obligația de exploatare a unui bun proprietate publică, în schimbul unei redevențe.

199 S-a precizat că forma scrisă a contractului de concesiune de bunuri este necesară ad validitatem, iar lipsa acesteia constituie o cauză de nulitate absolută și virtuală a actului juridic[7].

200 Obiectul contractului de concesiune îl reprezintă bunurile proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, iar redevența obținută constituie venit la bugetul de stat sau la bugetele locale[8].

---

[1] Idem, p. 45.

[2] Idem, p. 47.

[3] Cu privire la dreptul de concesiune, a se vedea *V. Stoica*, op. cit., 2013, p. 213-218; *I. Doljană*, în *M. Uliescu* (coord.), Noul Cod civil. Studii și comentarii. Cartea a III-a și Cartea a IV-a (art. 535-1163), Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 410-415.

[4] *V. Stoica*, op. cit., p. 456.

[5] M.Of. nr. 569 din 30 iunie 2006.

[6] M.Of. nr. 418 din 15 mai 2006.

[7] *G. Boroi, L. Stănciulescu*, op. cit., p. 48.

[8] În Decizia Curții Constituționale nr. 823 din 7 iulie 2008 (M.Of. nr. 551 din 22 iulie 2008), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 381, Curtea Constituțională a statuat că îngrădirea dreptului de dispoziție al autorităților publice, prin înlăturarea posibilității acestora sau a unităților administrativ-teritoriale de a dispune liber de bunurile aflate în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, de a opta liber asupra concesionării terenurilor, aduce atingere prevederilor constituționale cuprinse la art. 136 alin. (2) din Constituție, care consacră principiul constituțional potrivit căruia proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege.

Calitatea de concedent o pot avea ministerele sau alte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, pentru bunurile proprietate publică a statului şi consiliile judeţene, consiliile locale, Consiliul General al Municipiului Bucureşti sau instituţiile publice de interes local, pentru bunurile proprietate publică a judeţului, oraşului sau comunei, iar calitatea de concesionar o poate avea orice persoană fizică sau juridică, română sau străină. 201

În toate cazurile, exercitarea dreptului de concesiune este supusă controlului din partea concedentului, asemenea control exercitându-se în condiţiile legii şi ale contractului de concesiune, astfel cum prevede art. 872 alin. (3) C.civ. 202

Contractul de concesiune este încheiat în conformitate cu legea română, indiferent de naţionalitatea sau cetăţenia concesionarului, pentru o durată de cel mult 49 de ani, durata concesiunii stabilindu-se de către concedent pe baza studiului de oportunitate. Contractul poate fi prelungit pentru o perioadă egală cu cel mult jumătate din durata iniţială. 203

Iniţiativa concesionării are la bază efectuarea unui studiu de oportunitate, iar concedentul este obligat ca, într-un termen de 30 de zile de la însuşirea propunerii de concesionare formulate de orice persoană interesată, să procedeze la întocmirea studiului de oportunitate. 204

Concesionarea se aprobă prin hotărâre a Guvernului, a consiliilor locale, judeţene sau a Consiliului General al Municipiului Bucureşti, după caz. 205

Atribuirea contractelor de concesiune se face pe baza principiilor transparenţei, tratamentului egal, proporţionalităţii, nediscriminării şi liberei concurenţe, iar procedurile de atribuire a contractului de concesiune sunt licitaţia şi negocierea directă. 206

Ofertantul are obligaţia de a elabora oferta în conformitate cu prevederile documentaţiei de atribuire, aceasta având caracter obligatoriu, din punct de vedere al conţinutului, pe toată durata de valabilitate stabilită de concedent. 207

Criteriul de atribuire a contractului de concesiune îl constituie cel mai mare nivel al redevenţei, însă concedentul poate avea în vedere şi alte criterii, cum ar fi capacitatea economico-financiară a ofertanţilor, protecţia mediului, condiţii specifice impuse de natura bunului concesionat. 208

Contractul de concesiune cuprinde clauzele prevăzute în caietul de sarcini şi clauzele convenite de părţile contractante, în completarea acelora din caietul de sarcini, conţinând şi interdicţia, pentru concesionar, de a subconcesiona unei alte persoane obiectul concesiunii, cu excepţia situaţiei în care subconcesionarea este permisă. 209

Contractul de concesiune trebuie să cuprindă şi clauze contractuale referitoare la împărţirea responsabilităţilor de mediu între concedent şi concesionar, precum şi să precizeze în mod distinct categoriile de bunuri care vor fi utilizate de concesionar în derularea concesiunii, anume bunurile de retur, care revin gratuit şi libere de orice sarcini concedentului la încetarea contractului de concesiune (bunurile care au făcut obiectul concesiunii) şi bunurile proprii care la încetarea contractului de concesiune rămân în proprietatea concesionarului (bunurile care au aparţinut concesionarului şi au fost utilizate de acesta pe durata concesiunii). 210

Concesionarul are dreptul şi obligaţia de a exploata bunul primit în concesiune, în schimbul unei redevenţe şi pentru o durată determinată, cu respectarea condiţiilor prevăzute de lege şi a contractului de concesiune, conform art. 871 alin. (1) C.civ. 211

În ce priveşte exercitarea dreptului de concesiune, se recunoaşte dreptul concesionarului de a efectua orice acte materiale sau juridice necesare pentru asigurarea exploatării 212

bunului. Trebuie precizat, totuși, că acesta nu are și posibilitatea de a înstrăina și nici greva bunul dat în concesiune ori bunurile destinate sau rezultate din realizarea concesiunii și care, potrivit legii sau actului constitutiv, trebuie să fie predate concedentului la încetarea concesiunii, astfel cum prevede art. 872 alin. (1) teza a II-a C.civ.

213 Concesionarului i se recunoaște dreptul de a culege fructele bunului dat în concesiune și, într-o anumită măsură, astfel cum rezultă din dispozițiile legale și din actul de constituire, și productele acestuia.

214 Există posibilitatea legală de modificare unilaterală a părții reglementare a contractului de concesiune, de către concedent, din motive excepționale legate de interesul național sau local, după caz, iar dacă asemenea modificare este de natură să aducă un prejudiciu concesionarului, acesta este în drept să primească o justă despăgubire.

215 Este permisă subconcesionarea excepțional, în baza art. 59 din O.U.G. nr. 54/2006, numai cu aprobarea concedentului și în anumite condiții, de unde se poate desprinde caracterul *intuitu personae* al contractului de concesiune[1].

216 Contractul de concesiune își încetează efectele la expirarea perioadei stabilite, în cazul în care interesul național sau local o impune, prin denunțarea unilaterală de către concedent, cu plata unei juste și prealabile despăgubiri în sarcina acestuia, în cazul nerespectării obligațiilor contractuale de către concesionar, prin reziliere de către concedent, cu plata unei despăgubiri în sarcina concedentului, la dispariția bunului concesionat din cauză de forță majoră sau în cazul imposibilității obiective a concesionarului de a-l exploata, prin renunțare, fără plata unei despăgubiri.

217 La încetarea contractului de concesiune, concesionarul este obligat să restituie, în deplină proprietate, liber de orice sarcină, bunul concesionat și investițiile pe care le-a realizat[2].

218 Companiile naționale, societățile naționale sau societățile comerciale pot subconcesiona bunurile proprietate publică ce le-au fost concesionate, subconcesionarea aprobându-se prin hotărâre a Guvernului, a consiliilor locale, județene sau a Consiliului general al Municipiului București, iar redevența obținută prin subconcesionare constituie venit la bugetul companiilor naționale, societăților naționale sau societăților comerciale care au subconcesionat bunurile proprietate publică.

219 Sumele reprezentând redevența sunt utilizate numai pentru întreținerea, repararea, reabilitarea, modernizarea și/sau dezvoltarea bunurilor proprietate publică, bunuri care au făcut obiectul concesionării.

220 În ce privește apărarea în justiție a dreptului de concesiune, aceasta revine titularului dreptului, care poate exercita acțiunea confesorie, conform dispozițiilor art. 873 C.civ., raportat la art. 696 alin. (1) C.civ., împotriva oricui ar încălca prerogativele recunoscute titularului acestui drept. Acțiunea confesorie poate fi formulată inclusiv împotriva titularului dreptului de proprietate publică[3].

---

[1] Idem, p. 49.

[2] În Decizia Curții Constituționale nr. 160 din 22 martie 2005 (M.Of. nr. 416 din 17 mai 2005), citată de *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 381, Curtea Constituțională a reținut că realizarea concesionării presupune, prin forța împrejurărilor, crearea de bunuri care țin de domeniul proprietății publice, precum și de domeniul privat, înțelegându-se că, la încetarea concesiunii, acestea din urmă vor rămâne în proprietatea fostului concesionar, dar delimitarea se va face în concret, pe baza criteriilor prevăzute de lege.

[3] *G. Boroi, L. Stănciulescu*, op. cit., p. 50.

Dreptul de folosinţă cu titlu gratuit[1] reprezintă un drept real principal, inalienabil, 221
insesizabil şi imprescriptibil care este constituit de către autoritatea competentă asupra unui bun din domeniul public, în scopul exercitării dreptului de proprietate publică, având ca titular o persoană juridică de drept privat de utilitate publică şi care conferă titularului atributele posesiei, folosinţei şi dispoziţiei, obligând la respectarea îndatoririlor stabilite în actul de constituire.

În conformitate cu prevederile art. 136 alin (4) din Constituţia României, revizuită, 222
bunurile proprietate publică pot fi date în folosinţă gratuită instituţiilor de utilitate publică.

Unii autori au considerat că darea în folosinţă gratuită reprezintă numai o dare în 223
administrare atipică, în favoarea unor subiecte de drept privat implicate în prestarea unor activităţi de interes public, denumite stabilimente[2].

Dreptul de folosinţă cu titlu gratuit este reglementat la art. 874-875 C.civ. Art. 874 224
alin. (3) C.civ. prevede că dreptul de folosinţă cu titlu gratuit se constituie şi încetează ca şi dreptul de administrare.

Dreptul de folosinţă asupra bunurilor proprietate publică se acordă cu titlu gratuit, 225
pentru o perioadă limitată de timp, în favoarea persoanelor juridice fără scop lucrativ care desfăşoară activitate de utilitate publică sau serviciilor publice.

Conform reglementărilor art. 124 din Legea nr. 215/2001, republicată, consiliile locale 226
şi cele judeţene pot da în folosinţă gratuită pe termen limitat bunuri proprietate publică sau privată, persoanelor juridice fără scop lucrativ, care desfăşoară activitate de binefacere sau de utilitate publică sau serviciilor publice.

Asemenea drept se poate constitui atât asupra bunurilor mobile, cât şi asupra bunurilor 227
imobile.

În raport de prevederile legale amintite, înainte de adoptarea noului Cod civil s-a 228
precizat că asemenea drept de folosinţă gratuită asupra bunurilor proprietate publică putea fi constituit numai în favoarea persoanelor juridice de drept privat[3], pentru încurajarea desfăşurării unei activităţi de utilitate publică, în sensul art. 38 din O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociaţii şi fundaţii[4] (orice activitate care vizează atingerea unor scopuri benefice în domenii de interes public general şi/sau comunitar).

Serviciul public pentru exercitarea căruia se acordă folosinţa gratuită asupra bunurilor 229
proprietate publică trebuie să fie realizat numai de o persoană juridică de drept privat fără scop lucrativ[5].

După adoptarea noului Cod civil, în conformitate cu prevederile art. 874 alin. (1) C.civ., 230
titulare ale dreptului de folosinţă cu titlu gratuit sunt instituţiile de utilitate publică.

---

[1] *V. Stoica*, op. cit., p. 461; cu privire la dreptul de folosinţă cu titlu gratuit, a se vedea *V. Stoica*, op. cit., 2013, p. 218-221; *R. Dimitriu*, în *M. Uliescu* (coord.), Noul Cod civil. Studii şi comentarii. Vol. II. Cartea a III-a şi Cartea a IV-a (art. 535-1163), Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 416-427.

[2] *Al.S. Ciobanu*, Dreptul de folosinţă gratuită a bunurilor proprietate publică, în Analele Universităţii Bucureşti – Drept nr. IV/2007, p. 28.

[3] *V. Stoica*, op. cit., p. 458.

[4] M.Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000.

[5] *V. Stoica*, op. cit., p. 459.

231 Dreptul de folosință gratuită asupra bunurilor proprietate publică se constituie fie prin hotărâre a Guvernului sau a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București, fie a consiliului local și are caracter inalienabil, imprescriptibil și insesizabil, precum și un caracter temporar.

232 Dreptul de folosință cu titlu gratuit conferă titularului său posibilitatea exercitării posesiei în calitate de titular al acestui drept și posibilitatea de a culege fructele bunului posedat, însă cu precizarea că, în lipsa unor dispoziții contrare, titularul acestui drept nu beneficiază de fructele civile ale bunului, astfel cum dispune art. 874 alin. (2) C.civ.

233 În privința dreptului de dispoziție, titularii dreptului de folosință gratuită pot exercita dispoziția materială.

234 Sub aspectul naturii juridice, acest drept este un drept real, *intuitu personae*, temporar și cu titlu gratuit[1)], având opozabilitate limitată în raport cu autoritatea administrativă care l-a constituit, în cadrul raporturilor juridice de drept public și opozabilitate erga omnes în raporturile juridice de drept privat[2)].

235 În doctrină[3)], s-a observat că darea în folosință gratuită constituie un contract administrativ, în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004[4)]iar într-o altă orientare s-a apreciat că între autoritatea care constituie dreptul de folosință și beneficiarul acesteia există raporturi de drept administrativ, și nu raporturi juridice de drept privat, ceea ce exclude posibilitatea încheierii unui contract, astfel încât actul de constituire a dreptului de folosință gratuită va fi întotdeauna un act administrativ, indiferent de existența sau inexistența unei solicitări prealabile a beneficiarului[5)].

236 Potrivit primei dintre opiniile la care ne-am referit, atunci când decizia de atribuire a dreptului de folosință gratuită constituie rezultatul voinței unilaterale a proprietarului, aceasta nu este suficientă pentru a fi impusă și beneficiarului, întrucât raporturile dintre autoritate și subiectele de drept privat privind modul de utilizare a bunului proprietate publică trebuie să fie incluse într-o convenție, însă aceasta trebuie să aibă la bază dispozițiile actului administrativ care autorizează această operațiune[6)]. În lipsa acordului de voință exprimat în forma unui contract administrativ, emiterea unui act administrativ nu este suficientă, deoarece clauzele de ordine publică privind modul de utilizare a bunului trebuie însușite expres și univoc de beneficiar.

237 Și în opinia noastră, actul de constituire a dreptului de folosință gratuită este un act administrativ.

238 În ce privește apărarea în justiție a dreptului de folosință cu titlu gratuit, aceasta revine titularului dreptului, care poate exercita acțiunea confesorie, conform dispozițiilor art. 875 C.civ., raportat la art. 696 alin. (1) C.civ., împotriva oricui ar încălca prerogativele recunoscute titularului acestui drept, inclusiv împotriva titularului dreptului de proprietate publică.

[1)] Idem, p. 461; *L. Pop*, op. cit., p. 95.

[2)] *V. Stoica*, op. cit., p. 461.

[3)] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 253.

[4)] M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

[5)] *M. Nicolae*, Considerații asupra Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, în Dreptul nr. 6/1999, p. 19-20; *V. Stoica*, op. cit., vol. I, p. 460.

[6)] *A.S. Ciobanu*, Dreptul de folosință gratuită a bunurilor proprietate publică, în Analele Universității București - Drept nr. IV/2007, p. 30.

Mai trebuie discutat, de asemenea, şi despre *închirierea bunurilor proprietate publică.* 239

Bunurile proprietate publică pot fi închiriate, astfel cum prevede art. 136 alin. (4) din Legea fundamentală şi art. 14 alin. (1) din Legea nr. 213/1998. Închirierea bunurilor proprietate publică a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale se aprobă de către Guvern, de către consiliul judeţean ori de către Consiliul General al Municipiului Bucureşti sau de consiliile locale, iar contractul de închiriere cuprinde clauze de natură să asigure exploatarea bunului închiriat. 240

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) din Legea nr. 213/1998, contractul de închiriere a bunurilor proprietate publică se poate încheia cu orice persoană fizică sau juridică, română ori străină, fie de către titularul dreptului de proprietate, fie de către titularul dreptului de administrare, iar închirierea se face prin licitaţie publică, conform art. 15 din Legea nr. 213/1998. 241

Sumele obţinute urmare a închirierii se constituie venit la bugetul de stat sau, după caz, la bugetele locale. Atunci când contractul de închiriere se încheie de către titularul dreptului de administrare, acesta are dreptul să încaseze din chirie o cotă-parte de 20-50%, astfel determinată prin hotărâre a Guvernului, a consiliului judeţean, a Consiliului general al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local prin care s-a aprobat închirierea. 242

Litigiile privind închirierea bunurilor proprietate publică sunt de competenţa instanţelor de drept comun. 243

Toate bunurile proprietatea statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale care nu aparţin domeniului public formează proprietatea privată a statului, respectiv a unităţilor administrativ-teritoriale. Sfera acestor bunuri depinde de întinderea domeniului public. 244

Domenialitatea privată se constituie pe următoarele coordonate: are o funcţie patrimonială financiară, domeniul privat este supus unui regim juridic de drept privat, iar litigiile care au ca obiect domeniul privat sunt de competenţa instanţelor de drept comun[1]. 245

Este posibil ca bunurile din domeniul privat să cuprindă în regimul lor juridic şi anumite elemente de drept public, astfel încât regimul juridic de drept comun al dreptului de proprietate privată al bunurilor din domeniul privat se completează şi cu dispoziţii legale speciale[2]. 246

Dreptul de proprietate cu privire la bunurile din domeniul privat cuprinde prerogativele *usus*, *fructus* şi *abusus*. 247

Bunurile din domeniul privat pot să fie concesionate, închiriate sau date în locaţie de gestiune, conform legii. 248

Conform dispoziţiilor art. 136 alin. (5) din Constituţia României, revizuită, proprietatea privată este inviolabilă, în condiţiile legii organice. 249

Cu atât mai mult, pot fi supuse unui asemenea regim şi bunurile din domeniul privat, mai cu seamă că şi alte acte normative, altele decât Legea nr. 213/1998, permit aceasta, precum o face, astfel cum am arătat, şi Legea nr. 215/2001, republicată. 250

Dintre bunurile care compun domeniul privat trebuie să enumerăm terenurile la care face referire art. 18 din Legea nr. 18/1991, republicată, bunurile fără stăpân, succesiunile 251

---

[1] *J.M. Aubry*, Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration, EDCE, 1958, p. 36-38; *J.M. Aubry, P. Bon, J.B. Aubry*, Droit administratif des biens, 4ème éd., Dalloz, Paris, 2003, p. 169, autori citaţi de *O. Podaru*, Domeniul privat al statului şi unităţilor administrativ-teritoriale. Elemente pentru o teorie, în Revista română de drept privat nr. 1/2008, p. 141.

[2] *V. Stoica*, op. cit., p. 412.

vacante, clădirile și alte imobile și mobilierul acestora, dacă nu sunt destinate unui scop de utilitate publică, bunurile pe care statul sau unitățile administrativ-teritoriale le dobândesc în calitate de particulari, cum ar fi donațiile, legatele și – în general – orice acte juridice, dacă nu sunt afectate unui interes de utilitate publică.

§6. Inviolabilitatea dreptului de proprietate privată

252 Vom avea în vedere dispozițiile constituționale de la art. 136 alin. (5), conform cu care, proprietatea privată este inviolabilă, în condițiile legii organice.

253 În opinia noastră, acest text și-ar fi găsit locul la art. 44 din Legea fundamentală, text constituțional consacrat dreptului de proprietate privată, text în cadrul căruia legiuitorul constituțional pășește către miezul problemei, statuând că proprietatea privată este garantată și ocrotită.

254 Inviolabilitatea dreptului de proprietate privată intervine după ce legiuitorul a consacrat, astfel cum spuneam, deja, ocrotirea și garantarea dreptului de proprietate privată.

255 Inviolabilitatea dreptului de proprietate privată nu este corelată numai cu garantarea și ocrotirea acesteia, ci și cu limitele exercitării dreptului, cu privire la care am făcut referire.

256 Trebuie să amintim, în acest context, și prevederile art. 1 din Protocolul nr. 1 al Convenției europene a drepturilor omului, conform cu care statele suverane au posibilitatea de a adopta legile ce consideră a fi necesare pentru reglementarea utilizării bunurilor proprietate privată, conform interesului general, existând însă posibilitatea restrângerii dreptului de proprietate privată, dacă este vorba despre plata impozitelor ori a altor contribuții sau a amenzilor.

Art. 137. Sistemul financiar

(1) Formarea, administrarea, întrebuințarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege.

(2) Moneda națională este leul, iar subdiviziunea acestuia, banul. În condițiile aderării la Uniunea Europeană, prin lege organică se poate recunoaște circulația și înlocuirea monedei naționale cu aceea a Uniunii Europene.

Lucrări de referință: *P. Belean, G. Anghelache*, Finanțele publice ale României, Ed Economică, București, 2005, p. 47-89; *D.Gh. Bistriceanu*, Finanțe și credit, Ed. Oscar Print, București, 1999, p. 114-158; *D.Gh. Bistriceanu*, Lexicon de finanțe, bănci, asigurări, vol. I, p. 37-95, II, p. 49-76, III p. 64-109, Ed. Economică, București, 2001; *D.Gh. Bistriceanu, N.M. Adochiței, E. Negrea*, Finanțele agenților economici, Ed. Economică, București, 2001, p. 54-116; *D.Gh. Bistriceanu*, Mică enciclopedie de Finanțe, Monedă și Asigurări, Ed. Universitară, București, 2006, p. 47-84; *C. Dascălu* (coord.), *I. Nisulescu, Ch. Caraiani*, Convergența contabilității publice din România la Standardele Internaționale de Contabilitate pentru Sectorul Public, Ed. CECCAR, București, 2006, p. 67-118; *N. Hoanță*, Economie și finanțe publice, Ed. Polirom, Iași, 2000, p. 64-91; *V. Munteanu, D.M. Tilea, V. Bleotu, D.L. Zaharia*, Contabilitatea și Raportarea Financiară la Instituțiile publice, ed. a II-a, Ed. Universitară, București, 2014, p. 29-56; *C. Pitulice, M. Glăvan*, Contabilitatea instituțiilor publice din România, Ed. Contaplus, București, 2007, p. 38-61; *C. Stoica, D. Penu Daniela, A.M. Marinoiu, C. Bușu*, Finanțe publice, Eficiența actului de guvernare prin finanțe publice, ed. a IV-a, revizuită și adăugită, Ed. Pro Universitaria, București, 2014, p. 19-37; *D.M. Tilea*, Contabilitatea instituțiilor publice, Ed. Pro Universitaria, București, 2011, p. 57-68; *I. Văcărel și colectiv*, Finanțe publice, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2005, p. 27-59.

Corelaţii legislative: Legea privind finanţele publice nr. 500/2002 (M.Of. nr. 597 din 13 august 2002); Legea privind finanţele publice locale nr. 273/2006 (M.Of. nr. 618 din 18 iulie 2006); Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naţionale a României (M.Of. nr. 582 din 30 iunie 2004); Legea nr. 348/2004 privind denominarea monedei naţionale (M.Of. nr. 664 din 23 iulie 2004).

Comentariu

Sumar

§1. Noţiunea de resurse financiare şi rolul acestora în formarea şi susţinerea sistemului financiar naţional 1425
§2. Dreptul exclusiv al Parlamentului de reglementare în domeniul finanţelor publice 1427
§3. Leul – moneda naţională a României 1428
§4. Circulaţia monedei europene 1428

§1. Noţiunea de resurse financiare şi rolul acestora în formarea şi susţinerea sistemului financiar naţional

Deciziile referitoare la cheltuielile publice şi la veniturile fiscale fac parte din categoria deciziilor bugetare şi au o importanţă crucială în cadrul procesului bugetar. Proiectele de lege privind adoptarea bugetului anual de venituri şi cheltuieli se realizează de Guvern, prin Ministerul Finanţelor Publice, pe baza[1]: 1

- prognozelor indicatorilor macroeconomici, a indicatorilor sociali pentru anul bugetar curent, proiecţiile bugetare şi ale indicatorilor de macroprudenţialitate pe cel puţin 3 ani;
- politicilor fiscale şi bugetare;
- acordurilor de finanţare încheiate cu instituţii financiare internaţionale, ale memorandumurilor de înţelegere cu organisme financiare semnate şi/sau ratificate la nivel internaţional;
- politicilor şi strategiilor economice sectoriale, a priorităţilor stabilite la nivel naţional în formularea propunerilor de buget în vederea susţinerii obiectivelor de dezvoltare economică, identificate de ordonatorii principali de credite;
- propunerilor de cheltuieli structurate pe capitol de cheltuieli şi prevăzute cu surse de acoperire ale ordonatorilor principali de credite;
- programelor realizate de ordonatorii principali de credite care vizează acţiuni sau subacţiuni deja demarcate în scopul susţinerii nivelului de dezvoltare şi calităţii vieţii;
- proiecţiilor indicatorilor de rezultate şi de eficienţă sau nivelul înregistrat al indicatorilor de rezultat şi de eficienţă curenţi sau anterior, în cadrul unui ciclu economic, în vederea stabilirii unei tendinţe - vor fi avute în vedere costurile economice care susţin obiectivele societale, inclusiv costul de oportunitate; propunerilor de sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, precum şi de transferuri consolidabile pentru autorităţile administraţiei publice locale;
- propunerilor de sume transferate din unele venituri ale bugetului de stat şi/sau ale bugetului administraţiei publice locale;
- posibilităţilor de finanţare a deficitului bugetar.

[1] *C. Stoica, D. Penu, A.-M. Marinoiu, C. Buşu*, Finanţe publice. Eficienţa actului de guvernare prin finanţe publice, ed. a IV-a, Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2014.

2 **Veniturile bugetului de stat** reprezintă acea parte din veniturile publice cuvenite puterii centrale a statului pentru a fi folosite apoi în scopul îndeplinirii funcțiilor statului, a obiectivelor, programelor puterii centrale pe durata unui an bugetar. Veniturile sunt stabilite de către Guvern, aprobate de Parlament și încasate de organele fiscale ale Ministerului Finanțelor Publice. Veniturile se depersonalizează în cheltuirea lor pentru nevoile comunității statale. Prin aceste condiționări, veniturile specifice bugetului de stat se deosebesc de veniturile celorlalte verigi bugetare.

3 Clasificarea veniturilor bugetului de stat se face după mai multe criterii:
- după veriga bugetară la care se mobilizează veniturile;
- după conținutul lor economic;
- după ritmicitatea și regularitatea încasării lor;
- după proveniența națională, dar în practică suferă anumite modificări legiferate anual, odată cu aprobarea proiectului de buget, ocazie cu care se definește și clasificația bugetară privind anul respectiv.

4 Putem prezenta o clasificație bugetară care a divizat în felul următor veniturile ce se cuvin bugetului de stat: a) venituri curente; b) venituri din capital; c) venituri din donații și sponsorizări; d) încasări din rambursarea împrumuturilor acordate de stat.

5 În legătură cu veniturile cuvenite bugetului de stat, dar neîncasate până la sfârșitul anului bugetar, acestea se vor încasa în anul următor la aceleași subdiviziuni bugetare la care au fost datorate.

6 *Planificarea* veniturilor fiscale[1)] trebuie să aibă în vedere faptul că fiscalitatea îndeplinește mai multe funcții, care includ finanțarea cheltuielilor publice, controlul nivelului cererii agregate în scopul stabilizării economice, redistribuirea averii și/sau veniturilor, stimularea diferitelor inițiative și comportamente economice etc., dar eficiența impozitelor poate fi micșorată datorită efectelor *„perverse"* pe care le pot avea asupra restului economiei prin crearea unor efecte nestimulatoare în privința efortului de a munci, de a economisi și de a investi. Dacă aceste consecințe sunt sau nu de dorit depinde de valoarea beneficiilor câștigate de pe urma cheltuielilor publice pe care le finanțează impozitele.

7 O primă problemă a planificării veniturilor fiscale este mărimea absolută a acestora, pe care se poate conta în anul pentru care se elaborează bugetul de stat. Rezolvarea acestei probleme poate suscita dificultăți, pentru că ea depinde de mai multe variabile: starea economiei naționale, capacitatea contributivă a contribuabililor, civismul lor fiscal, eficiența aparatului fiscal etc.

8 Din această problemă centrală derivă o alta, care și ea are o deosebită importanță: stabilirea structurii impozitelor (ce impozite să preleveze, cele directe sau cele indirecte, cele pe venituri sau cele pe cheltuieli etc.). O bună structură a fiscalității, care ține seama de împrejurările concrete în care se va mișca economia în anul de plan, va face mai realistă planificarea veniturilor bugetare și va micșora necesitatea în anul viitor a unor rectificări bugetare.

[1)] *N. Hoanță*, Economie și finanțe publice, Ed. Polirom, Iași, 2000, p. 225.

§2. Dreptul exclusiv al Parlamentului de reglementare în domeniul finanţelor publice

Organul de decizie în domeniul finanţelor publice este Parlamentul care stabileşte şi 9
aprobă, prin lege, veniturile statului şi normele de cheltuieli aferente entităţilor publice.

Puterea legislativă pune în discuţie, analizează şi aprobă anual bugetul de stat, bugetul 10
asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, contul general al execuţiei bugetului general de venituri şi cheltuieli. Bugetul general anual de venituri şi cheltuieli este realizat pe capitole şi subcapitole, acţiuni, titluri şi articole de cheltuieli.

Puterea executivă elaborează proiectul de buget şi cel al contului general de execuţie 11
bugetară anuală, aprobarea acestora fiind apanajul Parlamentului. Totodată, Guvernul aprobă şi răspunde de realizarea prevederilor bugetare şi exercită atribuţii de control în domeniul finanţelor. Ministerul Finanţelor Publice exercită atribuţii cu caracter general şi special în domeniul finanţelor publice care se pot rezuma astfel:

- coordonarea acţiunilor care constituie responsabilitatea Guvernului cu privire la sistemul bugetar public;
- aplicarea obiectivelor politicii fiscal-bugetare; realizarea de norme metodologice de elaborare a bugetelor, cu referire la modalităţile de încasare a veniturilor publice, de angajare, ordonanţare, lichidare şi plată a cheltuielilor publice, încheiere a exerciţiului bugetar, de contabilizare şi raportare trimestrială, semestrială şi anuală a exerciţiului bugetar; aprobarea clasificaţiile bugetare;
- monitorizarea execuţiei bugetare; participarea la elaborarea balanţei de plăţi externe, a reglementărilor în domeniul monetar şi valutar alături de BNR;
- propunerea de soluţii de acoperire a deficitului sau de utilizare a excedentului din contul curent al balanţei de plaţi externe în vederea realizării unei stabilităţi financiar-bugetare, ca premisă a unei creşteri economice sustenabile.

Ministerele şi alte organisme ale administraţiei centrale şi locale de stat cu atribuţii în 12
domeniul fiscal îndeplinesc următoarele atribuţii:

- elaborarea şi urmărirea bugetelor de venituri şi cheltuieli;
- repartizarea creditelor bugetare instituţiilor situate la un nivel ierarhic inferior;
- exercitarea unui controlul financiar asupra activităţii unităţilor aflate în subordine şi luarea de măsuri pentru înlăturarea eventualelor deficiente. Organele locale ale administraţiei de stat (consilii comunale, orăşeneşti, municipale etc.) dispun de autonomie locală în materie fiscal, exercitând următoarele atribuţii aprobarea anuală a bugetului local;
- aprobarea anuală a bugetului local;
- stabilirea impozitelor şi a taxelor locale, a taxelor speciale pe un orizont de timp determinat, conform reglementărilor legale;
- realizarea de acţiuni care să conducă la stimularea şi dezvoltarea antreprenorialului la nivel local şi regional, cu repercusiuni pozitive asupra nivelului de ocupare, ceea ce contribuie pe termen scurt, mediu şi lung la creşterea încasărilor la bugetele locale.

Entităţile publice cu atribuţii în domeniul fiscal, având subordonare centrală sau 13
locală, întocmesc bugete de venituri şi cheltuieli, urmăresc realizarea bugetelor aprobate de organele abilitate, îndeplinirea obligaţiilor faţă de stat, pe surse de venituri şi capitole de cheltuieli.

§3. Leul – moneda națională a României

14 Pe 22 aprilie 1867 s-a promulgat prima lege monetară prin care s-a stabilit că moneda națională este *leul*, iar diviziunea sa se numește *ban* și este egală cu a suta parte din leu.

15 Art. 14 din Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, prevede următoarele:

(1) Banca Națională a României este singura în drept să stabilească valoarea nominală, dimensiunile, greutatea, desenul și alte caracteristici tehnice ale bancnotelor și monedelor.

(2) Bancnotele poartă semnătura guvernatorului Băncii Naționale a României și a casierului central.

(3) Falsificarea sau contrafacerea bancnotelor și monedelor se pedepsește conform legii.

(4) Dispozițiile legale privitoare la titlurile la purtător pierdute sau furate nu sunt aplicabile bancnotelor și monedelor emise de Banca Națională a României.

(5) Grafica bancnotelor și a monedelor este protejată prin înregistrarea la Oficiul de Stat pentru Invenții și Mărci din România. Orice reproducere color a acestora, la scara 1/1, parțială sau integrală, în scop publicitar, de informare sau în alte scopuri comerciale se poate face numai cu acordul prealabil, scris, al Băncii Naționale a României.

16 Banca Națională a României elaborează programul de emisiune a bancnotelor și monedelor, astfel încât să se asigure necesarul de numerar, în strictă concordanță cu nevoile reale ale circulației bănești. Suma totală a bancnotelor și monedelor în circulație, care exclude rezerva de numerar, se evidențiază ca element de pasiv în contabilitatea Băncii Naționale a României (Art. 14 din Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României).

§4. Circulația monedei europene

Adoptarea euro[1)] constituie un pas crucial pentru economia unui stat membru deoarece puterea de decizie în domeniul monetar este transferată Băncii Centrale Europene, care

---

[1)] Euro este moneda unică folosită până în prezent de 19 dintre cele 28 state membre ale Uniunii Europene, Lituania fiind statul care s-a alăturat cel mai recent zonei euro (1 ianuarie 2015).

Adoptarea euro ca monedă națională de către statele membre care aderă la UE este obligatorie și înseamnă practic îndeplinirea angajamentelor legate de realizarea și a celei de a treia etape a Uniunii Economice și Monetare (UEM), prevăzute în Tratatul de la Maastricht. Conform prevederilor Tratatului de la Maastricht, țările care aderă la Uniunea Europeană trebuie să adopte moneda unică odată cu îndeplinirea tuturor criteriilor de convergență. Excepția de la această regulă o reprezintă Danemarca și Regatul Unit, care au negociat o „clauză de neparticipare" (engl. *opt out*) care le permite să rămână în afara zonei euro.

În acest context, în perioada premergătoare adoptării monedei unice, economia națională trebuie să parcurgă ajustările necesare integrării în zona euro. Aceste acțiuni constau în îndeplinirea criteriilor de convergență nominală și a celor de convergență juridică. În procesul de evaluare a îndeplinirii criteriilor de convergență, un factor esențial îl constituie îndeplinirea acestora în mod sustenabil, întrucât convergența trebuie realizată pe o bază durabilă. În acest sens, sunt avuți în vedere o serie de indicatori economici retrospectivi și anticipativi, considerați utili pentru examinarea aprofundată a sustenabilității procesului de convergență, precum: integrarea piețelor, situația și evoluția balanței de plăți, evoluția costurilor unitare cu forța de muncă și a altor indici de preț.

acţionează în mod independent prin intermediul unei politici monetare unice pentru întreaga zonă euro[1)].

Aderarea României la Uniunea Europeană presupune adoptarea monedei unice într-un orizont de timp care depinde de gradul de integrare economică cu zona euro. În cuprinsul Programului de Convergenţă 2015-2018 este precizat faptul că angajamentul României de adoptare a monedei euro va deveni un obiectiv realizabil şi necesar la data de 1 ianuarie 2019. 17

Începând din luna mai 2011, coordonarea la nivel naţional a pregătirilor pentru adoptarea euro se realizează de către Comitetul interministerial pentru trecerea la euro, condus de primul-ministru, din care fac parte guvernatorul BNR, ministrul finanţelor publice, miniştri şi conducători ai altor instituţii guvernamentale, reprezentanţi ai asociaţiilor patronale şi sindicale. 18

De asemenea, în cadrul BNR funcţionează, începând din luna februarie 2010, Comitetul de pregătire a trecerii la euro, ce reprezintă un forum de dezbatere a problematicilor legate de convergenţa nominală şi reală, menit să susţină procesul decizional al băncii centrale în ceea ce priveşte participarea României, cu drepturi depline, la Uniunea Economică şi Monetară. Din luna octombrie 2010, acest comitet are ca invitaţi permanenţi reprezentanţi ai Ministerului Finanţelor Publice. 19

Până în prezent, în cadrul Comitetului de pregătire a trecerii la euro au fost analizate o serie de documente referitoare la: *(i)* experienţa altor ţări în pregătirea trecerii la euro; *(ii)* stadiul pregătirii României pentru adoptarea euro (studii privind cursul de schimb de echilibru, indicatori de aliniere structurală a României la zona euro, proiecţii privind evoluţiile demografice din România, proiecţia cheltuielilor pe termen lung cu îmbătrânirea populaţiei, evaluări privind convergenţa reală a României, prezentări privind rapoartele de convergenţă ale BCE etc.); *(iii)* mecanisme şi concepte noi dezvoltate la nivelul Uniunii Europene în sfera guvernanţei economice şi a consolidării UEM; *(iv)* documente programatice ale Guvernului României. 20

Art. 138. Bugetul public naţional

(1) Bugetul public naţional cuprinde bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat şi bugetele locale ale comunelor, ale oraşelor şi ale judeţelor.

(2) Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat şi pe cel al asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului.

(3) Dacă legea bugetului de stat şi legea bugetului asigurărilor sociale de stat nu au fost aprobate cu cel puţin 3 zile înainte de expirarea exerciţiului bugetar, se aplică în continuare bugetul de stat şi bugetul asigurărilor sociale de stat ale anului precedent, până la adoptarea noilor bugete.

(4) Bugetele locale se elaborează, se aprobă şi se execută în condiţiile legii.

(5) Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanţare.

Progresele înregistrate de statele membre în îndeplinirea obligaţiilor pentru participarea la etapa a treia a UEM sunt analizate separat de către Comisia Europeană şi Banca Centrală Europeană, în cadrul rapoartelor de convergenţă, şi prezentate Consiliului Uniunii Europene, cel puţin o dată la fiecare doi ani sau la solicitarea unui stat membru care face obiectul unei derogări, conform prevederilor articolului 140(1) din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene (TFUE).

[1)] *(http://www.bnr.ro/)*

Lucrări de referință: *G. Achimescu*, Fiscalitate. Sinteze teoretice. Aplicații și teste grilă, Ed. Ex Ponto, Constanța, 2008, p. 28-49; *D.Gh. Bistriceanu*, Mică enciclopedie de Finanțe, Monedă și Asigurări, Ed. Universitară, București, 2006, p. 68-116; *G.D. Bistriceanu, G.H. Popescu*, Bugetul de Stat al României, Ed. Universitară, București, 2007, p. 23-84; *D. Bejan*, Facilitări fiscale, Ed. Tribuna Economica, București, 2001, p. 26-84; *I.P. Boțea*, Metode și tehnici fiscale, Tipografia Someșul, Satu Mare, 2000, p. 75-89; *I. Condor*, Drept vamal și fiscal, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 34-51; *A. Costache*, Finanțe publice și fiscalitate, Ed. Fundației România de Mâine, București, 2007, p. 28-53; *N. Dobrotă*, Economie politică, Academia de Studii Economice, București, 2002, p. 97-124; *N. Hoanță*, Economie și finanțe publice, Ed. Polirom, Iași, 2002, p. 78-124; *I. Moroșan*, Fiscalitate, Ed. Evcont Consulting, Suceava, 2002, p. 24-39; *N.R. Moșteanu*, Tehnici fiscale, Ed. Universitară, București, 2011, p.112-213; *T. Moșteanu* (coord.), Finanțe publice. Note de curs și aplicații pentru seminar, Ed. Universitară, București, 2008, p. 213-301; *T. Moșteanu, G. Attila*, Buget și Trezorerie Publică, Ed. Universitară, București, 2005, p. 32-94; *A. Negrea*, Fiscalitate, Ed. Ex Ponto, Constanța, 2009, p. 29-41; *C. Pitulice, M. Glăvan*, Contabilitatea instituțiilor publice, Ed. Conta Plus, București, 2007, p. 170-282; *L.E. Preda*, Finanțe publice, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2009, p. 14-37; *I. Râmniceanu*, Intervenție în cadrul dezbaterilor pe tema legii finanțelor, în Finanțe și credit, nr. 9/1972, p. 7-11; *A. Smith*, The wealth of nations, Caman Ed. Methuen, 1950, p. 137-149; *D.M. Tilea*, Contabilitatea instituțiilor publice, Ed. Pro Universitaria, București, 2011, p. 54-67; *G. Vintilă*, Fiscalitate - Metode și tehnici fiscale, Ed. Economică, București, 2006, p. 24-84; *V. Munteanu, D.M. Tilea, V. Bleotu, L.Z. Dragoș*, Contabilitatea și Raportarea Financiară la Instituțiile publice, ed. a II-a, Ed. Universitară, București, 2014, p. 12-48.

Corelații legislative: Legea privind finanțele publice nr. 500/2002 (M.Of. nr. 597 din 13 august 2002); Legea privind finanțele publice locale nr. 273/2006 (M.Of. nr. 618 din 18 iulie 2006).

Comentariu

Sumar

§1. Rolul și importanța bugetului public 1430
§2. Principii și reguli bugetare 1431
§3. Componentele bugetului public 1432
§4. Bugetele locale 1433

§1. Rolul și importanța bugetului public

1 **Bugetul public** este un act previzional, prin care se estimează și autorizează, anual, veniturile publice ale statului, ca surse bănești și destinațiile acestora, sub forma cheltuielilor.

2 El se caracterizează prin următoarele trăsături[1)] este: un act de previziune, un act de autorizare, un act anual, un act juridic, sistem de fluxuri financiare, instrument de politică a statului în domeniul fiscalității.

3 **Veniturile publice**, exprimate prin impozite, reprezintă prelevări din veniturile sau averea persoanelor fizice sau juridice, la dispoziția statului, în vederea acoperirii cheltuielilor sale, cu caracter nereversibil și fără contraprestație, de aceea, putem spune că finanțele publice sunt relații sociale, în formă bănească, între stat, pe de o parte și persoane fizice și juridice, pe de altă parte, fără contrapartidă.

4 Bugetul public este documentul care cuprinde nu numai execuția resurselor bănești, ci și modul de repartizare și utilitare a acestora sub forma cheltuielilor bugetare.

[1)] *T. Moșteanu* (coord.), Finanțe publice. Note de curs și aplicații pentru seminar, Ed. Universitară, București, 2008, p. 288-299.

Cheltuielile publice exprimă un consum **definitiv** de PIB şi cuprind: cheltuieli bugetare, cheltuieli acoperite din fonduri cu destinaţie specială, cheltuieli extrabugetare, cheltuieli efectuate din bugetul trezoreriei publice. 5

Contabilitatea cheltuielilor se ţine pe grupe de cheltuieli, după natura şi destinaţia lor[1]. 6

Veniturile şi cheltuielile publice nu sunt simpli indicatori ai bugetului, ci îndeplinesc rolul de pârghii folosite de stat pentru stimularea dezvoltării sau restrângerii unor activităţi, a producţiei şi consumului anumitor produse, pentru influenţarea anumitor categorii sociale în realizarea acţiunilor în care statul este direct interesat. 7

§2. Principii şi reguli bugetare

La întocmirea bugetelor se au în vedere următoarele principii şi reguli bugetare[2]: 8

- **principiul universalităţii** – veniturile şi cheltuielile sunt încorporate integral în buget în valoare absolută, fără a fi afectate unei anumite cheltuieli bugetare;

- **principiul publicităţii** are în vedere transparenţa modului de obţinere a veniturilor pe surse bugetare şi de efectuare a cheltuielilor pe titluri; bugetul este pus în dezbatere publică pe site-ul Ministerului de Finante, în Monitorul Oficial al României, fiind accesibil publicului larg.

- **principiul unităţii,** conform căruia veniturile şi cheltuielile bugetare se înscriu într-un singur document. Reuniunea tuturor veniturilor şi cheltuielilor într-un singur buget de stat creează o imagine de ansamblu şi cât mai clară asupra resurselor financiare ale statului şi destinaţiilor lor[3];

- **principiul anualităţii** – aprobarea veniturilor şi a cheltuielilor bugetare are caracter determinat, limitat la o perioadă de un an;

- **principiul specializării bugetare** – veniturile şi cheltuielile se înscriu şi se aprobă în buget pe surse de proveniență şi, respectiv, pe categorii de cheltuieli, grupate după natura lor economică şi destinaţia acestora, potrivit clasificaţiei bugetare[4];

- **principiul unităţii monetare** – toate operaţiunile bugetare se exprimă în moneda naţională;

- **principiul echilibrării bugetare** presupune acoperirea integrală a cheltuielilor din veniturile ordinare ale bugetului. Echilibrul bugetar are în vedere elaborarea unor bugete balansate, precum şi păstrarea echilibrului în perioada de execuţie a bugetului;

- **principiul realităţii bugetare,** acest principiu nu apare în Legea finanţelor publice şi are în vedere două aspecte: înscrierea în buget a veniturilor bugetare posibil de realizat, deci cu un grad de certitudine cât mai mare şi a cheltuielilor necesare perioadei bugetare, prioritare în condiţiile perioadei date; modul de elaborare şi de execuţie a bugetului să aibă la bază date verificabile şi uşor de identificat;

---

[1] *C. Pitulice, M. Glăvan*, Contabilitatea instituţiilor publice, Ed. Conta Plus, Bucureşti, 2007, p. 247-248.

[2] *C. Stoica, D. Penu, A.-M. Marinoiu, C. Buşu*, Finanţe publice, eficienţa actului de guvernare prin finanţe publice, ed. a IV-a revizuită şi adăugită, Bucureşti, p. 78-79.

[3] *V. Munteanu, D.M. Tilea, V. Bleotu, D.L. Zaharia*, Contabilitatea şi Raportarea Financiară la Instituţiile publice, ed. a II-a, Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 15-17.

[4] *C. Stoica, D. Penu, A.-M. Marinoiu, C. Buşu*, Finanţe publice, eficienţa actului de guvernare prin finanţe publice, ed. a IV-a, revizuită şi adăugită, Bucureşti, p. 79.

- **principiul neafectării veniturilor bugetare** este un principiu al bugetului de stat potrivit căruia veniturile bugetare, după încasare, trebuie depersonalizate, să-şi piardă individualitatea şi provenienţa şi sunt utilizate pentru efectuarea cheltuielilor bugetare, oricare ar fi acestea. Potrivit acestui principiu, nu se admite ca un anumit venit bugetar să fie afectat pentru finanţarea unor anumite cheltuieli.

9 Bugetarea este un element major al activităţii de date financiare. Bugetarea este procesul de alocare a resurselor la nevoile prioritare ale unei instituţii. Adoptarea unui buget implică faptul că o serie de decizii au fost făcute de către consiliul de conducere, în funcţie de nevoia de resurse. Bugetul prevede, de asemenea, un instrument important pentru controlul şi evaluarea resurselor.

§3. Componentele bugetului public

10 **Bugetul de stat.** Ca buget al administraţiei centrale de stat, bugetul de stat este elaborat şi administrat de Guvern şi aprobat de Parlament prin **lege**. El cuprinde veniturile şi cheltuielile repartizate prin legea bugetară anuală, care sunt de importanţă centrală.

11 La închiderea exerciţiului bugetar, reprezentanţii puterii executive prezintă rapoarte cu privire la activitatea lor de mobilizare a resurselor şi de folosire a cheltuielilor, în concordanţă cu legea bugetului. În mod concret, există mai multe documente referitoare la bugetul de stat.

12 **Bugetul asigurărilor sociale de stat**[1)] este alimentat din contribuţia pentru asigurări sociale plătită de angajatori, contribuţia individuală a salariaţilor la asigurările sociale, contribuţia celor care beneficiază de bilete de tratament şi de odihnă şi alte venituri. Cheltuielile acestui buget vizează protecţia socială şi îmbracă forma pensiilor, trimiterilor la tratament balnear şi odihnă, indemnizaţiilor şi ajutoarelor de asigurări sociale etc.

13 **Bugetele locale** dimensionează prevederile bugetare ale cheltuielilor în raport cu nevoile lor proprii, în corelare cu resursele pe care le pot mobiliza din impozite, taxe şi celelalte venituri stabilite de legea bugetară. Rezultatele execuţiei bugetelor locale reprezentând excedente, rămân la dispoziţia unităţilor. Autonomia stimulează iniţiativa locală în realizarea veniturilor şi satisfacerea cerinţelor sociale locale.

14 În cazul în care bugetele nu-şi pot acoperi cheltuielile din venituri proprii stabilite în consens cu reglementările legale în vigoare, acestea pot beneficia de transferuri de fonduri băneşti de la bugetul de stat. Astfel, unităţile administrativ-teritoriale care se confruntă cu greutăţi de ordin economic şi financiar pot fi sprijinite în susţinerea unor cheltuieli eminamente necesare pentru dezvoltarea comunităţii. Bugetele judeţene reprezintă o verigă distinctă în cadrul bugetelor locale. Ele cuprind venituri şi cheltuieli finanţate pentru obiective şi acţiuni de interes judeţean.

15 *Bugetele fondurilor speciale* se întocmesc în legătură cu dimensionarea resurselor şi cheltuielilor necesare pentru finanţarea anumitor obiective şi acţiuni necesare în perioada considerată, pentru care se constituie prelevări obligatorii predestinate acestora, pe baza unor legi speciale (prin care se instituie asemenea fonduri).

16 *Bugetul trezoreriei generale a statului* cuprinde resursele şi cheltuielile trezoreriei, ca instituţie, privind activitatea prin care aceasta îşi îndeplineşte funcţiile.

[1)] *T. Moşteanu, G. Attila*, Buget şi Trezorerie Publică, Ed. Universitară, Bucureşti, 2005, p. 42-87.

Bugetul instituţiilor publice autonome cuprind resursele şi cheltuielile acelor instituţii publice centrale, care nu sunt subordonate nici unei alte instituţii. 17

Bugetele instituţiilor publice finanţate integral sau parţial din bugetul de stat includ cheltuieli anuale ale instituţiilor publice ce funcţionează doar pe baza resurselor primite de la bugetul de stat, în funcţie de sistemul de finanţare şi sunt în subordinea instituţiilor publice autonome, sau cuprind veniturile şi cheltuielile anuale ale instituţiilor publice ce primesc subvenţii de la bugetele mai sus menţionate, după caz, în completarea fondurilor proprii (în cazul finanţării parţiale) şi sunt în subordinea instituţiilor publice autonome. În situaţia învăţământului de stat, acesta trebuie să întocmească distinct bugete pentru fiecare din cele două subcapitole ale clasificaţiei funcţionale. 18

Bugetele instituţiilor publice finanţate integral din venituri proprii sunt documente în care sunt prevăzute şi aprobate veniturile şi cheltuielile instituţiilor publice aflate în subordinea unor instituţii publice autonome, ce funcţionează doar pe baza veniturilor proprii. Bugetele creditelor externe rambursabile, contractate sau garantate de stat se referă la fondurilor a căror rambursare, dobânzi şi alte costuri se asigură din fonduri publice. Bugetele fondurilor externe nerambursabile sunt documentele în care sunt prevăzute şi aprobate veniturile şi cheltuielile fondurilor externe care nu trebuie rambursate. Acest sistem unitar şi corelat de bugete formează bugetul general consolidat, prin care se dimensionează şi se compară, la nivelul unui an veniturile şi cheltuielile statului şi ale celorlalte instituţii publice. 19

În Legea privind finanţele publice nr. 500/2002 se precizează[1]: *„Veniturile şi cheltuielile sistemului bugetar, cumulate la nivel naţional, alcătuiesc veniturile bugetare totale, respectiv cheltuielile bugetare totale care, după consolidare, prin eliminarea transferurilor dintre bugete, vor evidenţia dimensiunile efortului financiar public pe anul respectiv, starea de echilibru sau dezechilibru, după caz".* 20

§4. Bugetele locale

Răspunderea pentru elaborarea bugetelor locale revine organelor de specialitate (financiar-contabile) din structura administraţiei publice locale. Pentru o fundamentare corectă a veniturilor, se are în vedere evaluarea masei impozabile pe categorii de venituri, în funcţie de estimarea producerii veniturilor la nivelul actelor economice, agenţilor economice, transferurilor financiare etc. 21

Până în anul 1991, conturile de disponibilităţi ale bugetelor locale erau ţinute la Banca Naţională, după care, acestea au trecut la Banca Comercială Română. Începând cu anul 1992, odată cu înfiinţarea trezoreriei sectorului public, operaţiunile de încasări şi plăţi ale bugetelor locale se realizează prin sistemul de trezorerie. 22

Bugetele locale sunt instrumente de prognoză, planificare şi de conducere a activităţii financiare a unităţilor administrativ-teritoriale, structura lor reflectând gradul de autonomie a administraţiei locale faţă de cea centrală, fluxurile financiare ale administraţiei locale, respectiv veniturile şi cheltuielile publice la nivel teritorial. 23

În primii ani ai economiei socialiste centralizate, conceptul de buget local a intrat în vocabular înlocuind pe acela de finanţe locale, atât în literatură, cât şi în reglementările legale. 24

[1] Legea finanţelor publice nr. 500/2002 (M.Of. nr. 597 din 13 august 2002).

25 În opinia noastră, conceptul de buget local nu putea să acopere întreaga gamă a relațiilor financiare ce iau naștere pe plan local pentru satisfacerea unor cerințe colective privind dezvoltarea economico-socială. Utilizarea conceptului de finanțe locale în cuprinsul Legii finanțelor din anul 1972 – deși numai fugitiv – a însemnat un pas important în definirea sa, însă conceptul necesita o definire expresă și completă în cadrul legii, spre a se opera cu el în mod clar, atât pe plan teoretic, cât și practic[1].

26 Având în vedere existența autonomiei locale, elaborarea bugetelor se face pornind de la politica bugetară promovată de executivul și legislativul unității administrativ-teritoriale. În acest sens se urmărește realizarea concordanței între cerințele de resurse financiare și posibilitatea de asigurare a acestora. Stabilirea concordanței între ceea ce se dorește și ceea ce se poate conduce, în condițiile actuale, la ajustarea unor obiective propuse, în unele cazuri chiar la renunțarea la acestea. Este necesar ca în final autoritățile locale să elaboreze un buget în echilibru, în care nu trebuie subestimate cheltuielile și nici supradimensionate veniturile, dar în același timp să permită atât funcționarea, cât și dezvoltarea.

27 Pentru aceasta, proiectele bugetelor locale se elaborează, în concordanță cu prevederile Legii finanțelor publice locale nr. 273/2006, avându-se în vedere următoarele:

a) prognozele principalilor indicatori macroeconomici și sociali aferente anului bugetar curent, următorilor 3 ani, în vederea conturării unei proiecții bugetare care să susțină obiective societale;

b) politicile și strategiile sectoriale și locale, prioritățile luate în considerare la realizarea propunerilor de buget;

c) propunerile de cheltuieli detaliate ale entităților din subordine;

d) programele de dezvoltare economico-socială realizate pe ciclu de afaceri sau ciclu electoral, în concordanță cu politicile de dezvoltare la nivel național, regional, județean, zonal sau local.

28 La fundamentarea proiectelor bugetare, după caz, se iau în considerare prevederile acordurilor de împrumuturi încheiate și programele întocmite pentru finanțarea unor acțiuni, cărora le sunt asociate obiective precise și indicatori de rezultate.

29 Totodată, începând cu anul 2011, proiectul de buget este structurat pe două secțiuni și anume:

- secțiunea de funcționare, ce constituie partea de bază, obligatorie, a bugetului, care cuprinde veniturile aferente finanțării cheltuielilor curente în vederea realizării atribuțiilor stabilite prin lege, precum și cheltuielile curente respective;

- secțiunea de dezvoltare, ce reprezintă partea complementară a bugetului, care conține veniturile și cheltuielile de capital necesare implementării politicilor de dezvoltare la nivel regional, județean, zonal sau local, după caz.

30 **La elaborarea proiectelor bugetelor locale**, potrivit prevederilor aceleiași legi menționate mai sus, se parcurg mai multe **etape**:

a) transmiterea de către Ministerul Finanțelor Publice direcțiilor generale ale finanțelor publice și consiliilor județene, până la data de 1 iunie a fiecărui an, a limitelor privind sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și transferurile consolidabile, în vederea elaborării proiectelor de buget[2];

---

[1] *I. Râmniceanu*, Intervenție în cadrul dezbaterilor pe tema legii finanțelor, în Finanțe și credit nr. 9/1972.

[2] Art. 33 alin. (2) pct. a)-b), art. 37 alin. (3) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale.

b) repartizarea pe unităţi administrativ-teritoriale a limitelor sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat destinate echilibrării bugetelor locale pe baza următoarelor criterii: capacitatea financiară, în proporţie de 70% şi suprafaţa judeţului, în proporţie de 30%;

c) elaborarea de către primari, pe baza limitelor primite, a propunerilor pentru proiectul de buget şi a estimărilor pentru următorii 3 ani;

d) depunerea proiectelor de buget local de către primari la direcţiile generale ale finanţelor publice (până la 1 iulie); acestea centralizează propunerile şi întocmesc bugetul pe ansamblul judeţului, pe care îl depun la Ministerul Finanţelor (până la 15 iulie a fiecărui an).

Aprobarea şi centralizarea bugetelor locale se realizează prin parcurgerea următoarelor **faze:** 31

a) transmiterea de către Ministerul Finanţelor Publice, direcţiilor generale ale finanţelor publice a sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat şi transferurilor consolidabile, aprobate prin legea bugetului de stat (în termen de 5 zile de la publicarea în Monitorul Oficial) [1];

b) repartizarea pe unităţi administrativ-teritoriale a acestor sume de către direcţiile generale ale finanţelor publice judeţene, precum şi de consiliile judeţene (în termen de 5 zile de la comunicare), în vederea definitivării proiectelor bugetelor locale de către ordonatorii principali de credite. Totodată, se comunică şi o estimare a veniturilor din cotele defalcate din impozitul pe venit;

c) definitivarea proiectului bugetului local de către primari, pe baza veniturilor proprii şi a sumelor repartizate (în termen de 15 zile de la publicarea legii bugetului de stat). Înainte de a fi supus aprobării consiliului local, proiectul de buget local se publică în presa locală sau se afişează la sediul primăriei, pentru a fi cunoscut de către locuitori, care îl pot contesta;

d) prezentarea proiectelor bugetelor locale spre aprobare, consiliilor locale, în maximum 45 de zile de la data publicării legii bugetului de stat.

În cazul în care acestea nu sunt aprobate în termenul legal, direcţiile generale ale finanţelor publice dispun sistarea alimentării cu cote, respectiv sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat şi cu transferuri consolidabile, până la aprobarea acestora de către autorităţile deliberative. În această situaţie se pot efectua plăţi din bugetele locale, numai în limita celorlalte venituri încasate[2]. 32

În funcţie de evoluţia economiei naţionale, în vederea susţinerii creşterii economice şi reducerii inflaţiei, pentru evitarea unor riscuri, se recurge la adoptarea unei politici de restrângere a cheltuielilor bugetare. În acest sens, sunt aprobate acte normative care prevăd obligaţia fundamentării proiectului de buget, la partea de cheltuieli, cu sume mai mici decât cele din anul anterior pentru aceeaşi categorie de cheltuieli. Considerăm că această modalitate contracarează intenţia de a supraestima veniturile bugetare, la elaborarea proiectului de buget, pentru a asigura echilibrarea cheltuielilor, dimensionate cu mult peste capacitatea financiară a unor unităţi administrativ-teritoriale. 33

[1] Art. 39 alin. (1) din Legea nr. 273/2006 privind finanţele publice locale.

[2] Art. 39 alin. (7) din Legea nr. 273/2006 privind finanţele publice locale.

Art. 139. Impozite, taxe și alte contribuții

(1) Impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc numai prin lege.

(2) Impozitele și taxele locale se stabilesc de consiliile locale sau județene, în limitele și în condițiile legii.

(3) Sumele reprezentând contribuțiile la constituirea unor fonduri se folosesc, în condițiile legii, numai potrivit destinației acestora.

Lucrări de referință: *G. Achimescu*, Fiscalitate. Sinteze teoretice. Aplicații și teste grilă, Ed. Ex Ponto, Constanța, 2008, p. 11-49; *P.R. Agenor*, The economics of adjustement and growth, Harvard University Press, 2004, 14-37; *D.Gh. Bistriceanu*, Mică enciclopedie de Finanțe, Monedă și Asigurări, Ed. Universitară, București, 2006, p. 68-116; *D. Bejan*, Facilitări fiscale, Ed. Tribuna Economica, București, 2001, p. 26-84; *I.P. Boțea*, Metode și tehnici fiscale, Tipografia Someșul, Satu Mare, 2000, p. 75-89; *G. Caraganciu, C. Sevastru*, Considerații privind particularitățile impozitării indirecte în diferite țări, Culegerea Conferinței Științifice Internaționale a Institutului Internațional de Management „NOVA" „Cercetări economice a tinerilor savanți prin condițiile edificării societății bazate pe cunoaștere", Prima ediția – Chișinău: IEFS, 2008, p. 21-38; *I. Condor*, Drept vamal și fiscal, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 34-51; *A. Costache*, Finanțe publice și fiscalitate, Ed. Fundației România de Mâine, București, 2007, p. 21-53; *H. Cristea*, Fiscalitatea - efecte antrenante. Sesiunea de Comunicări Științifice cu participare internațională. Lumea financiară - prezent și perspective, Cluj-Napoca, 2004, p. 73-84; *N. Dobrotă*, Economie politică, Academia de Studii Economice, București, 2002, p. 97-124; *F. Ecalle*, Les finance publiques, Ed. Economica, Paris, 2005, p. 62-69; *C. Heckly*, Fiscalite and mondialisation, L.G.D.J., Paris, 2006, p. 52-63-4; *N. Hoanță*, Economie și finanțe publice, Ed. Polirom, Iași, 2002, p. 78-124; *V. Juravle, G. Vintilă*, Metode și tehnici fiscale, Ed. Rolcris, București, 2000, p. 29-37; *A. Martin*, Conexiuni indirecte între deciziile financiare publice și cele private, Analele Științifice ale Universității „Alexandru Ioan Cuza" din Iași, Tomul L/U, Științe Economice, 2004/2005, p. 56-68; *I.D. Morar*, Aspecte moderne privind tehnica impunerii. Sesiunea de Comunicări Științifice cu participare internațională Lumea financiară - prezent și perspective. Cluj Napoca, 2004, p. 46-52; *I. Moroșan*, Fiscalitate, Ed. Evcont Consulting, Suceava, 2002, p. 24-39; *N.R. Moșteanu*, Tehnici fiscale, Ed. Universitară, București, 2011, p. 74-113; *V. Munteanu, D.M. Tilea, V. Bleotu, D.L. Zaharia*, Contabilitatea și Raportarea Financiară la Instituțiile publice, ed. a II-a, Ed. Universitară, București, 2014, p. 22-48; *A. Negrea*, Fiscalitate, Ed. Ex Ponto, Constanța, 2009, p. 114-128; *L.E. Preda*, Finanțe publice, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2009, p. 201-251; *D. Radu*, Unele abordări ale conceptului de sistem fiscal, Sesiunea de Comunicări Științifice cu participare internațională: Lumea financiară - prezent și perspective, Cluj Napoca, 2008, p. 42-48; *D.M. Tilea*, Contabilitatea instituțiilor publice, Ed. Pro Universitaria, București, 2011, p. 78-92; *C. Tufan, I. Tempea*, TVA în România, Ed. All Beck, 1999, p. 5-59; *C. Tulai*, Anomalii în sistemul fiscal, Sesiunea de Comunicări Științifice cu participare internațională lumea financiară - prezent și perspective, Cluj-Napoca, 2004, p. 26-38; *A. Smith*, The wealth of nations, Caman ed. Methuen, 1950, p. 137-149; *G. Vintilă*, Fiscalitate - Metode și tehnici fiscale, Ed. Economică, București, 2006, p. 24-84; *D.D. Șaguna*, Drept financiar fiscal, Ed. Eminescu, București, 2000, p. 620-689; *I. Văcărel și colectiv*, Finanțe publice, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2005, p. 42-79.

Corelații legislative: Legea privind finanțele publice nr. 500/2002 (M.Of. nr. 597 din 13 august 2002); Legea privind finanțele publice locale nr. 273/2006 (M.Of. nr. 618 din 18 iulie 2006); Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice (M.Of. nr. 852 din 20 decembrie 2010); Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal (M.Of. nr. 688 din 10 septembrie 2015), Legea nr. 204/2006 privind pensiile facultative (M.Of. nr. 470 din 31 mai 2006).

Comentariu

Sumar

§1. Impozitele – parte integrantă a științei financiar-economice 1437
§2. Impozitele – parte a valorii naționale 1438

§3. Elementele constitutive ale impozitelor, taxelor şi orice alte venituri ale bugetului de stat şi ale bugetului asigurărilor sociale se stabilesc numai prin lege 1441

§1. Impozitele – parte integrantă a ştiinţei economice

Ştiinţa despre impozite este o parte integrantă a ştiinţei economice care studiază 1
relaţiile de producţie a societăţii în unitate şi interacţiune cu mijloacele de producţie.

În baza distribuirii, care se află într-o unitate organică şi interacţiune strânsă cu procesul 2
de producţie, are loc dezmembrarea participanţilor lui şi mijloacelor de producţie după sfere, ramuri, regiuni economice şi se stabileşte cota diferitelor clase şi grupe sociale în costul producţiei fabricate. Anume la stadiul de distribuire a produsului intern brut (PIB) şi a venitului naţional, se formează şi funcţionează relaţiile financiare şi, prin urmare, relaţiile de impozit între stat şi membrii societăţii.

Distribuţia este acel proces care împarte veniturile factorilor de producţie (salariu, 3
rentă, profit) între participanţii direcţi la obţinerea lor.

Redistribuirea este acel proces prin care o parte a veniturilor primare se reîmpart în 4
vederea formării veniturilor celor ocupaţi în sfera neproductivă, a unităţilor prestatoare de servicii, ca şi pentru completarea veniturilor statului. Pe această cale se formează venituri derivate. Plata serviciilor şi politica de preţ reprezintă instrumente în realizarea procesului de redistribuire. Astfel, deţinătorii de venituri primare folosesc o parte a acestora pentru plata serviciilor de care beneficiază, contribuind la formarea veniturilor prestatorilor de servicii. În măsura în care politica de preţ este dusă de către stat, acesta poate include în preţul unor bunuri considerate de lux o serie întreagă de impozite indirecte sau taxe pentru ca pe seama unor venituri astfel dobândite să procedeze la redistribuiri şi să susţină politici cu caracter social[1)].

Conţinutul social al impozitelor permite a dezvălui sensul interior şi evoluţia acestora, 5
precum şi principalele simptome, particularităţi şi mecanismul de acţiune al bazei şi suprastructurii, în vederea înfăptuirii unor lucrări de interes societal, în termen de creare de bunăstare, de producere de valoare în economie care, prin procesul de redistribuire, contribuie la decoltarea normativelor societăţii.

Impozitele exprimă o sferă mai limitată a relaţiilor de producţie, sunt doar o parte a 6
celor de distribuire sau, mai precis, a celor de redistribuire. De fapt, impozitele participă la procesul de redistribuire a noului cost, sunt parte a unui proces unic de reproducţie, a unei forme specifice de relaţii de producţie, ceea ce defineşte practic conţinutul lor social. Participând la redistribuirea venitului naţional, relaţiile de impozit sunt supuse relaţiilor primare a producţiei materiale, se schimbă în funcţie de cerinţele forţelor de producţie şi de schimb. În general, ele poartă un caracter derivat şi secundar.

Impozitele, ca o parte a relaţiilor de repartiţie, reflectă legile economice de dezvoltare a 7
societăţii[2)]. La redistribuirea venitului naţional, impozitele asigură însuşirea de către stat a unei părţi din cost în formă bănească. Această parte a venitului naţional, mobilizată forţat în formă de impozite de la toţi locuitorii ţării, se transformă într-un fond centralizat de resurse financiare ale statului, adică în baza activităţii lui vitale. Procesul de înstrăinare forţată are o mişcare unilaterală a costului, de la contribuabil la stat, fără un schimb echivalent, adică,

---

[1)] *C. Bălăceanu, C. Bentoiu*, Microeconomie, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 146.

[2)] *P.R. Agenor*, The economics of adjustement and growth, Harvard University Press, 2004.

lipsește procesul de cumpărare-vânzare. Sumele de impozit se formează din contul costului nou, creat de lucrători/forța de muncă activă ocupată și devine proprietatea statului. Partea predominantă a încasărilor de la impozite, sustrase din veniturile populației active, nu i se rambursează membrului societății, dar este destinată finanțării necesităților generale ale statului.

8 *Impozitele*, în afară de conținut social, mai au și *bază materială*. Ele sunt parte a veniturilor bănești a membrilor societății, înstrăinate și însușite prin forțare politică din partea statului[1]. Acest fenomen poate fi evidențiat pe fondul vieții economice și intervine ca un conținut material, ca un venit național tot mai socializat și transformat în proprietate a statului, care se folosește pentru consolidarea relațiilor de producție.

§2. Impozitele – parte a valorii naționale

9 Deci, impozitele au un caracter dual - reprezintă o formă specifică a relațiilor de producție, respectiv conținutul social, și sunt parte a valorii venitului național în formă de bani respectiv conținutul material.

10 Ca sursă de impozit intervine valoarea nou creată – venitul național. Impozitele, ca parte a noii valori, sunt mobilizate voluntar de către stat. Impozitele,– ca formă derivată a valorii a produsului necesar - sunt mobilizate pentru reproducerea veniturilor în economie. Însușirea de către stat a valorii reprezintă o lege obiectivă de dezvoltare a societății. Volumul însușirii de către stat depinde de activitatea statului prin fundamentarea sistemului economic, a fundamentului economiei de piață. Prin solidarizarea cu condițiile economice variabile, statul își amplifică permanent activitatea, fapt ce provoacă tendința reală spre majorarea cotei acestor însușiri.

11 Statul contemporan acumulează și determină cota valorii produsului necesar, fapt legat de participarea lui la reproducerea veniturilor provenite din exercitarea de activități economice și le generează în economie spre sfere importante ale susținerii societății, cum sunt: învățământul, ocrotirea sănătății, construcția spațiului locativ, cultura, asigurarea socială etc. Intervenția statului în aceste sfere este condiționată de cerințele producției moderne față de nivelul nou de pregătire al forței de muncă - mai cultural și mai instruit - care se poate acomoda la inovațiile tehnice. Creșterea intervenției statului în reproducția forței de muncă generează tendința spre creștere a nivelului de însușire de către stat a valorii produsului necesar.

12 În țările dezvoltate, structura venitului național se caracterizează prin creșterea ponderii valorii nou create a produsului ce revine statului în formă de impozite pentru redistribuire în vederea creșterii nivelului de bunăstare societală, generată prin lărgirea bazei de impozitare.

13 Plata impozitelor statului exprimă o încălcare sistematică a schimbului de echivalente. Profitând de puterea politică, statul pretinde o parte din formele transformate ale valorii noi: venit, rentă și venituri provenite din muncă, precum și o parte din costul mărfurilor și serviciilor. Salariul nominal include o parte din costul produsului suplimentar care este egală cu suma impozitelor achitate de muncitori și este menită pentru însușirea și folosirea comună a costului produsului necesar, adică costul mijloacelor de existență a muncitorului și familiei lui, care consumă individual și colectiv.

---

[1] *F. Ecalle*, Les finance publiques, Ed. Economica, Paris, 2005.

Statul îşi însuşeşte valoarea adăugată nu ca proprietar al mijloacelor de producţie, nu ca participant al procesului de producţie, ci ca o forţă exterioară. Însuşirea are loc nu în baza acţiunii legilor obiective economice, dar în baza normelor juridice. 14

În timpul consumului veniturilor provenite din impozite şi taxe de către stat apar relaţii noi de distribuire privitor la folosirea valorii adăugate. Aceste mijloace sunt destinate întreţinerii aparatului de stat (consumul de stat), pentru procurarea capitalului de bază şi celui variabil în procesul producerii şi, în final, pentru reproducerea forţei de muncă. Aceste mijloace sunt în creştere permanentă. O parte a mijloacelor pentru reproducerea forţei de muncă reprezintă un capital variabil specific, care creează premise pentru producerea valorii adăugate la întreprinderea privată. 15

Salariul, ca parte a noii valori, deviază de la valoarea mărfii şi forţa de muncă la suma impozitelor de la muncitori şi nu poate fi folosită integral pentru necesităţi personale. 16

La momentul primirii, salariul nominal include costul produsului necesar şi costul produsului suplimentar sau valoarea adăugată, însă salariul net, după achitarea impozitelor şi cotizaţiilor în fondul de asigurare socială, se micşorează cu partea valorii produsului necesar, care se acumulează în fondul de stat de consum pentru reproducerea forţei de muncă şi la toată suma valorii produsului suplimentar, însuşită în formă de impozite de la muncitori. 17

Impozitele sunt forma principală de venituri în societatea actuală civilizată. Esenţa impozitului constă în ridicarea în favoarea statului a unei părţi din venitul unui subiect economic independent a unei părţi determinate preventiv şi stabilite în ordine legitimă. Caracterul legitim al plăţilor, independenţa economică a plătitorului sunt semne generice ale sistemului de impozite. De aceea, Adam Smith putea să afirme cu toată certitudinea că impozitele pentru persoana care le achită nu sunt semn de sclavie, ci de libertate. Prin sistemul de impozitare, guvernul poate să influenţeze, în mod real, investiţiile făcute de întreprinderi[1]. 18

Aşadar, impozitul reprezintă o plată, care urmează a fi achitată obligatoriu în bugetul de stat sau local, sau în fonduri nebugetare de către persoanele fizice şi juridice în ordinea, volumul, termenele şi condiţiile determinate de legislaţia fiscală. Experienţa mondială demonstrează că reglarea impozitară în corelaţie cu reglarea de credit şi monetară este cea mai efectivă formă de dirijare a economiei de piaţă. 19

În condiţiile relaţiilor de piaţă şi, în special, în perioada de tranziţie la economia de piaţă, sistemul de impozite este unul dintre cei mai importanţi reglatori, baza mecanismului financiar şi de creditare a reglementării de stat a economiei. De reuşita creării sistemului de impozite depinde funcţionarea efectivă în toate ramurile economiei naţionale. 20

Sistemul de impozite este un ansamblu de impozite stabilite de puterea legislativă şi însuşite de către organele executive, incluzând metodele şi principiile de stabilire a impozitelor. Rolul şi structura acestui sistem sunt determinate de sistemul social-economic al societăţii[2]. 21

Cu alte cuvinte, sistemul de impozitare este veriga ce uneşte statul şi economia. Dezvoltarea sistemului de impozite reflectă atât nivelul dezvoltării economiei, cât şi dezvoltarea 22

[1] *A. Martin*, Conexiuni indirecte între deciziile financiare publice şi cele private, în Analele Ştiinţifice ale Universităţii „A.I. Cuza" din Iaşi, Tomul L/U, Ştiinţe Economice, 2004/2005, p. 355.

[2] *C. Heckly*, Fiscalite and mondialisation, L.G.D.J., Paris, 2006.

formelor statului, adică a formelor de democrație, a formelor de interdependență a puterii și societății.

23 Acum mai bine de 200 de ani A. Smith, în lucrarea sa „Investigații despre natura și pricina bogăției popoarelor", a pus pentru prima dată bazele științei despre legitatea evoluției finanțelor de stat. Potrivit lui A. Smith, cea mai primitivă formă de venituri ale statului provine de la întreprinderi producătoare de bunuri materiale. Ulterior a apărut un alt tip de venit și anume, venitul funciar. La orice nivel de dezvoltare a societății se formează un sistem adecvat de impozite - o prelevare mai mult sau mai puțin sistematică a unei părți din venitul cetățenilor independenți economic și asociaților lor[1].

24 Prin urmare, impozitul este o prelevare bănească obligatorie care are loc în baza legii și se prezintă ca un raport juridic ale cărui prevederi trebuie să fie clar și precis prezentate și respectate[2].

25 Povara fiscală provenită din impozitul pe venit și impozitele pe consum trebuie să fie distribuită mai echitabil între mărfurile (serviciile) și ramurile economiei care le produce (prestează).

26 Una dintre sarcinile importante ale reformei fiscale este mărirea încasărilor impozitelor la bugetul de stat și bugetele locale. Astfel, volumul insuficient de încasări al impozitelor obligă Guvernul să finanțeze diferite programe de stat din contul creditelor. Ca rezultat, mijloacele care ar putea fi folosite pentru anumite investiții sunt reduse din cauza necesității împrumutului de la societate, ca mijloc de finanțare a unor activități economice. Acest procedeu împiedică prestarea adecvată a serviciilor, finanțate din bugetul de stat, precum și finanțarea la nivelul necesar a programelor sociale în diferite domenii ca cel al științei, culturii, ocrotirii sănătății și instruirii.

27 *La baza procesului de impozitare stau principalele principii de impunere și administrare*, care presupune:

- prezența unui sistem înțeles atât de contribuabili, cât și de administrația fiscală;
- înlăturarea dublei impuneri și a metodelor împovărătoare de colectare a impozitelor;
- excluderea din baza fiscală a contribuabililor cu venituri reduse;
- reducerea și simplificarea cerințelor la completarea declarațiilor pentru impozite.

28 Sistemul de impozite actual, creat în procesul tranziției de la metodele administrative la cele de piață trebuie să fie adaptat la condițiile economice noi. Însă, în majoritatea cazurilor, lipsesc principiile de impunere care stimulează și care se folosesc pe larg în lumea întreagă. Lipsa acestor principii creează greutăți pentru producătorii locali și anumite piedici în dezvoltarea activității investiționale în economia națională.

29 Privită din punct de vedere social, sarcina impozitelor nu este distribuită uniform. Sistemul de impozite actual, cel mai des, apasă asupra contribuabililor privați, în timp ce alți plătitori, cu același nivel de venituri, se impun după alte cote sau sunt scutiți complet de impunere.

30 Sistemul de impozite contemporan încă rămâne destul de complicat. Acest fapt dă naștere la nerespectarea de către contribuabili a prevederilor cu privire la impozite și taxe. Pe de o parte, unele prevederi presupun inițierea plătitorilor cu un șir întreg de instruc-

[1] *A. Smith*, The wealth of nations, Caman ed. Methuen, 1950, p. 123.

[2] *G. Achimescu*, Fiscalitate. Sinteze teoretice. Aplicații și teste grilă, Ed. Ex Ponto, Constanța, 2008, p. 13.

țiuni, norme și prevederi, pe de altă parte, prezentarea declarațiilor cu privire la impozite reprezintă un proces ce necesită un volum mare de muncă. În legătură cu aceste complicații, serviciile fiscale se ciocnesc de greutăți mari în vederea asigurării încasărilor la buget.

Concluzionând, putem afirma că, impozitele și taxele au apărut odată cu statul, ca sursă 31
principală de formare și colectare a veniturilor necesare pentru acoperirea cheltuielilor efectuate în vederea exercitării funcțiilor sale. Principala sursă de venit a statului o constituie impozitele, *directe și indirecte* ele fiind, deci, de utilitate publică. Raportul, ca resursă bugetară, dintre impozitele directe și indirecte diferă de la un stat la altul. În general, în statele avansate impozitele directe au o pondere mai mare decât cele indirecte[1].

O definiție cât mai laborioasă și completă, totodată, a impozitelor este practic imposibilă 32
dată fiind marea diversitate a acestora și a condițiilor politice, economice și sociale dintre state existente la un moment dat, precum și rapida lor schimbare în timp.

§3. Elementele constitutive ale impozitelor, taxelor și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale se stabilesc numai prin lege

În ceea ce privește trăsăturile impozitelor, acestea se prezintă drept o contribuție în 33
bani, cu „caracter obligatoriu, în sensul că plata acestora către stat este o sarcină impusă tuturor persoanelor fizice și/sau juridice care realizează venit dintr-o anumită sursă sau posedă un anumit gen de avere pentru care, conform legii, datorează impozit; sunt datorate conform dispozițiilor legale, în sensul că niciun impozit al statului nu se poate stabili și percepe, decât în puterea unei legi"[2]; „se încasează cu titlu definitiv, nerambursabil și fără contraprestație directă din partea statului, în sensul că impozitele sunt plăți care se fac către stat definitiv și, în schimbul acestora, plătitorii impozitelor nu pot solicita statului un contraserviciu de valoare egală sau apropiată cu suma plătită; reprezintă o modalitate de participare la constituirea fondurilor de resurse financiare publice; se datorează pentru veniturile realizate și bunurile deținute, în sensul că persoanele fizice sau juridice datorează impozit numai în cazul când realizează veniturile sau averea, prevăzute de lege ca fiind impozabile"[3].

Totodată, elementele constitutive ale impozitului sunt acele segmente care își aduc 34
contribuția la fixarea mărimii impozitului, a fenomenului care-l generează, precum și a momentului datorării sale.

Prin urmare, elementele constitutive ale impozitului au o importanță definitorie în 35
stabilirea legalității perceperii lor și a cuantumului obligației fiscale din partea contribuabilului, respectiv persoană fizică sau juridică. Acestea se referă la: *(i) faptul generator*, respectiv actul sau evenimentul care dau naștere creanței în legătură cu impozitul datorat bugetului de stat. Producerea faptului generator contribuie la îndeplinirea condițiilor legale pentru ca impozitul să devină exigibil fiscal; *(ii) plătitorul impozitului*, respectiv persoana fizică sau juridică obligată prin lege la plata și calcularea acestuia; *(iii) subiectul impozitului*, respectiv persoana obligată direct prin lege să suporte plata unui impozit, taxă sau alt venit public, ca urmare a faptului că posedă bunuri sau realizează venituri pentru care legea prevede obligația plății unui impozit; *(iv) obiectul impunerii*, respectiv materia

[1] *C. Tufan, I. Tempea*, TVA în România, Ed. All Beck, 1999, p. 8.
[2] *D.D. Șaguna*, Drept financiar fiscal, Ed. Eminescu, București, 2000, p. 663.
[3] Ibidem.

supusă impozitării; *(v) sursa impozitului*, care arată din ce anume se plătește impozitul: din venit sau din avere; *(vi) cota impozitului sau cota de impunere*, care reprezintă impozitul aferent unei unități de impunere; *(vii) asieta*, respectiv modul de așezare a impozitului, care reprezintă totalitatea măsurilor care se iau de organele fiscale în legătură cu fiecare subiect impozabil, pentru identificarea obiectului impozabil, stabilirea mărimii materiei impozabile și determinarea impozitului datorat statului; *(viii) perceperea impozitelor*, care se poate realiza prin următoarele modalități: încasarea impozitului direct de la contribuabil, prin grija acestuia sau prin solicitarea impozitului în urma prezentării organului fiscal la contribuabil; stopaj la sursă; aplicarea de timbre; *(ix) termenul de plată*, care indică data până la care impozitul trebuie achitat statului."[1)]

În privința criteriilor de clasificare, impozitele se împart după cum urmează[2)]:

- după trăsăturile de fond și formă:

a) impozite directe, care vizează „existența venitului sau averii și trebuie suportate direct de către contribuabili, fapt pentru care aceste impozite se mai numesc și obiective sau pe produs, deoarece se așează asupra produsului obiectului impozabil. Impozitele directe sunt suportate direct de persoana care le plătește și sunt încasate la anumite termene stabilite dinainte. Impozitele directe, se stabilesc nominal în sarcina unor persoane fizice și/sau juridice, în funcție de veniturile și/sau averea acestora și pe baza cotelor de impozit prevăzute de lege"[3)].

În cazul acestor impozite, subiectul și suportatorul sunt una și aceeași persoana în intenția legiuitorului, deși practic ele nu coincid. Sunt impozite nominale, cunoscându-se de la început în sarcina cui sunt stabilite, se calculează în raport cu capacitatea contribuabilului, adică în funcție de mărimea venitului sau averii, sursa de proveniență, situația socială a contribuabilului, sarcinile familiale. Totodată, „aceste impozite permit stabilirea unui minim neimpozabil, dar în același timp sunt rigide și conduc indirect la evaziune fiscală.

În același context, în funcție de anumite criterii care stau la fundamentul instalării lor, impozitele directe pot fi: **impozite reale**. Respectivul tip de impozite se caracterizează prin faptul că acesta se stabilește numai asupra bunurilor materiale ale contribuabilului, fără a se ține seama de situația personală a subiectului impozitului. „În cazul acestor impozite, la impunere nu se ia în considerare venitul real al materiei impozabile, ci numai venitul brut sau cel mediu. Impozitele directe reale se regăsesc sub forma: impozitului funciar; impozitului pe clădiri; impozitului pe activități industriale; impozitului pe activități comerciale și profesii libere; impozitului pe avere; **impozitelor personale**. Acest tip de impozite ține seama de contribuabil în ceea ce privește averea și veniturile acestuia sau indiferent de ele, fapt pentru care se mai numesc și subiective. Impozitele directe personale se regăsesc sub forma: impozit pe venit; impozit pe veniturile sau profitul persoanelor fizice/juridice; impozit pe capitalul persoanelor fizice/juridice; impozite pe avere; impozit pe averea propriu-zisă; impozit circulația averii; impozit pe sporul de avere"[4)].

b) impozite indirecte. Acestea „reprezintă o parte importantă a veniturilor bugetare fiind suportate de consumatorul final, adică de cel care păstrează și utilizează pentru sine bunul achiziționat sau serviciul solicitat.

[1)] *N.R. Moșteanu*, Tehnici fiscale, Ed. Universitară, București, 2011, p. 76.

[2)] *L.E. Preda*, Finanțe publice, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2009, p. 199.

[3)] *G. Achimescu*, op. cit., p. 13.

[4)] Ibidem.

Specificul impozitelor indirecte este reprezentat de încorporarea acestora în preţul de cumpărare a bunurilor şi serviciilor – se aplică şi în cazul taxei pe valoarea adăugată, aceasta fiind stabilită ca o cotă proporţională asupra valorii bunurilor şi serviciilor achiziţionate[1]. 42

Unii teoreticieni ridică la rang de virtute această trăsătură a impozitelor indirecte, ca şi faptul că plata impozitelor este benevolă, cumpărarea bunurilor sau solicitarea serviciului fiind la latitudinea beneficiarului. O asemenea teorie ignoră faptul real că există o masă mare de bunuri de strictă necesitate a căror cumpărare este imperioasă şi deci, cel puţin în cazul acestora, nu se poate vorbi de o plată benevolă a impozitelor. Din această categorie fac parte: 43

- *„taxe de consumaţie* pe obiecte de lux; impozit pe cifra de afaceri.
- *monopoluri fiscale* asupra producţiei; asupra vânzării; asupra producţiei şi vânzării; de import.
- *taxe vamale* de export, de import. Taxele vamale de import au rolul de egalizare a preţului mărfii importate (de regulă mai mic) cu preţul mărfii indigene de acelaşi tip (de regulă mai mare)"[2]. Se obţine astfel protejarea producătorilor interni faţă de cei externi mai competitivi, ca şi a resurselor valutare ale ţării importatoare, dar şi limitarea posibilităţilor de alegere ale consumatorilor interni[3].
- *alte taxe de timbru*: de înregistrare, pe circulaţia averii, alte taxe.
- **după obiect:** impozit pe venit/profit; impozit pe avere; impozit pe cheltuieli (consum); 44
- **după scopul urmărit:** impozite financiare, care sunt instituite de stat în scopul realizării de venituri financiare publice necesare acoperirii cheltuielilor publice; impozite de ordine, care sunt introduse de stat în scopul limitării unei activităţi sau în vederea realizării unor obiective nefiscale, exemplu accize ridicate pentru consumul de alcool şi tutun. 45
- **după frecvenţa cu care se realizează:** impozite ordinare, care se percep cu regularitate; impozite extraordinare, care se instituie în situaţii excepţionale. 46
- **după instituţia care le administrează:** *„în statele de tip federal*: impozite federale; impozite ale statelor, provinciilor sau regiunilor membre ale unei federaţii; impozite locale; *în statele de tip unitar*: impozite ale administraţiei centrale de stat; impozite locale"[4]. 47

Art. 140. Curtea de Conturi

(1) Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare şi de întrebuinţare a resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public. În condiţiile legii organice, litigiile rezultate din activitatea Curţii de Conturi se soluţionează de instanţele judecătoreşti specializate.

(2) Curtea de Conturi prezintă anual Parlamentului un raport asupra conturilor de gestiune ale bugetului public naţional din exerciţiul bugetar expirat, cuprinzând şi neregulile constatate.

---

[1] *G. Caraganciu, C. Sevastru*, Consideraţii privind particularităţile impozitării indirecte în diferite ţări, Culegerea Conferinţei Ştiinţifice Internaţionale a Institutului Internaţional de Management „NOVA" „Cercetări economice a tinerilor savanţi prin condiţiile edificării societăţii bazate pe cunoaştere", Prima ediţia – Chişinău: IEFS, 2008.

[2] *L.E. Preda*, Finanţe publice, Ed. Bibliotheca, Târgovişte, 2009, p. 203-204.

[3] *A. Costache*, Finanţe publice şi fiscalitate, Ed. Fundaţiei România de Mâine, Bucureşti, 2007, p. 23.

[4] Ibidem.

(3) La cererea Camerei Deputaților sau a Senatului, Curtea de Conturi controlează modul de gestionare a resurselor publice și raportează despre cele constatate.

(4) Consilierii de conturi sunt numiți de Parlament pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau înnoit. Membrii Curții de Conturi sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe toată durata acestuia. Ei sunt supuși incompatibilităților prevăzute de lege pentru judecători.

(5) Curtea de Conturi se înnoiește cu o treime din consilierii de conturi numiți de Parlament, din 3 în 3 ani, în condițiile prevăzute de legea organică a Curții.

(6) Revocarea membrilor Curții de Conturi se face de către Parlament, în cazurile și condițiile prevăzute de lege.

Lucrări de referință: *J.P. Casimir*, Control fiscal contetieux – recouvrement, 11e ed., Groupe Revue Fiduciare, 2009, p. 29-47; *O. Ispir*, Descărcarea de gestiune a ordonatorilor de credite, în revista Controlul economic financiar nr. 7 din 2004, p. 53-72; *V. Munteanu* (coord.), Controlul financiar-contabil la întreprinderi și instituții publice, Ed. Prouniversitaria, București, 2012, p. 38-84; *V. Munteanu, D.M. Tilea, V. Bleotu, D.L. Zaharia*, Contabilitatea și Raportarea Financiară la Instituțiile publice, ed. a II-a, Ed. Universitară, București, 2014, p. 12-48; *P. Popeangă*, Organizarea și exercitarea controlului financiar contabil, Ed. Fundația România de Mâine, 2000, p. 52-68; *P. Popeangă, G. Popeangă*, Control financiar și fiscal, Ed. CECCAR, București, 2004, p. 24-39; *D. Rada*, Control financiar. Control fiscal, Ed. Dacia Europa Nova, Lugoj, 2003, p. 51-68; *D.D. Șaguna*, Drept financiar și fiscal, Ed. All Beck, București, 2003, p. 212-247; *I.A. Szabo*, Prevenirea și identificarea fraudei și corupției, în Controlul economic financiar nr. 7/2003, p. 20-31; *D.M. Tilea*, Contabilitatea instituțiilor publice, Ed. Pro Universitaria, București, 2011, p. 84-114.

Corelații legislative: Legea privind finanțele publice nr. 94/2002 (M.Of. nr. 282 din 29 aprilie 2009); O.U.G. nr. 117/2003 privind prelucrarea activității jurisdicționale și a personalului instanțelor Curții de Conturi de către instanțele judecătorești (M.Of. nr. 752 din 27 octombrie 2003); Legea nr. 217/2008 privind modificarea și completarea Legii nr. 94/2002 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi (M.Of. nr. 724 din 24 octombrie 2008); O.U.G. nr. 53/2005 privind prelucrarea procurorilor financiari ai Curții de Conturi de către Ministerul Public (M.Of. nr. 534 din 23 iunie 2005); Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități, 2009; Norme de control financiar ulterior extern și de valorificare a constatărilor aprobate de plenul Curții de Conturi prin Hotărârea nr. 33 din 27.02.2003.

Comentariu

Sumar

§1. Organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României 1444
§2. Personalul Curții de Conturi 1446
§3. Atribuțiile de control ale Curții de Conturi 1446
§4. Controlul financiar ulterior 1448
§5. Exercitarea controlului financiar al Curții de Conturi în administrația publică 1450

§1. Organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României

1 Curtea de Conturi este instituția supremă de control financiar ulterior extern în domeniul financiar. Ea funcționează în mod independent pe lângă Parlamentul României. În activitatea desfășurată trebuie să respecte dispozițiile prevăzute în Constituție și în celelalte legi ale țării[1]. În unitățile administrativ-teritoriale, funcțiile Curții de Conturi se exercită prin Camerele de conturi județene.

[1] *D.D. Șaguna*, Drept financiar și fiscal, Ed. All Beck, București, 2003, p. 211.

Cadrul de organizare şi funcţionare a acestei instituţii este stabilit de art. 140 din Constituţia României şi Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi[1)], lege care a suferit mai multe modificări. 2

Funcţionarea Curţii de Conturi este guvernată de principiul autonomiei. Sunt două situaţii de limitare a autonomiei Curţii de Conturi: 3

- parlamentul poate opri controalele iniţiate de Curtea de Conturi din oficiu în cazul depăşirii competenţelor stabilite de lege;
- hotărârile Camerei Deputaţilor sau ale Senatului, prin care se cere Curţii de Conturi efectuarea unor controale, sunt obligatorii dacă solicitarea intră în cadrul competenţei Curţii[2)].

În baza principiului autonomiei, Curtea de Conturi: 4

- îşi întocmeşte bugetul propriu, care este prevăzut distinct în bugetul de stat;
- poate participa la activitatea organismelor internaţionale de specialitate şi poate deveni membră a acestora;
- membrii săi sunt independenţi;
- membrii săi sunt numiţi de Parlament;
- iniţiază acţiuni de control din oficiu, ea decide autonom asupra programului său de control;
- are autonomie în recrutarea personalului de control;
- are acces neîngrădit la informaţiile şi la documentele necesare exercitării atribuţiilor sale[3)].

Funcţiile Curţii de Conturi sunt stabilite prin art. 140 alin. (1) din Constituţie, conform căruia, aceasta exercită controlul asupra modului de formare, de administrare şi de întrebuinţare a resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public, precum şi asupra modului de gestionare a patrimoniului public şi privat al statului şi al unităţilor administrativ-teritoriale. Controlul său urmăreşte respectarea legilor în gestionarea mijloacelor materiale şi băneşti. Ea analizează calitatea gestiunii financiare din punctul de vedere al economicităţii, eficienţei şi eficacităţii[4)]. 5

Curtea de Conturi a îndeplinit şi atribuţii jurisdicţionale până în octombrie 2003. Prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituţiei şi O.U.G. nr. 117/2003[5)], activitatea jurisdicţională şi personalul Curţii de Conturi care efectua activităţi jurisdicţionale a fost preluată de instanţele judecătoreşti. 6

Activitatea de control a Curţii de Conturi constă în verificarea legalităţii naşterii, modificării şi stingerii raporturilor juridice financiare în scopul aplicării corecte a legislaţiei financiare. Curtea de Conturi exercită funcţia de control financiar ulterior asupra gestionării bugetului public, formarea, administrarea şi întrebuinţarea fondurilor băneşti, dar şi asupra cauzelor care conduc la deficienţe, atât în ce priveşte bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat şi bugetele locale, cât şi fondurile cu destinaţie specială, 7

[1)] Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi, republicată (M.O. nr. 282 din 29 aprilie 2009), cu modificările şi completările ulterioare.

[2)] Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi, republicată (M.O. nr. 282 din 29 aprilie 2009), cu modificările şi completările ulterioare.

[3)] *D.D. Şaguna*, op. cit., p. 213.

[4)] Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi, republicată.

[5)] O.U.G. nr. 117/2003 privind preluarea activităţii jurisdicţionale şi a personalului instanţelor Curţii de Conturi de către instanţele judecătoreşti (M.Of. nr. 752 din 27 octombrie 2003)

de tezaur și din împrumuturi publice, utilizarea alocărilor bugetare pentru investiții, a subvențiilor și transferurilor din bugetul de stat, precum și utilizarea fondurilor puse la dispoziția României de Uniunea Europeană[1)].

§2. Personalul Curții de Conturi

8 Consilierii de conturi, în număr de 18, sunt membri ai Curții de Conturi cu statut de demnitari de stat. Ei alcătuiesc plenul Curții de Conturi. Consilierii Curții de conturi sunt numiți de către Parlament pentru un mandat de nouă ani. Mandatul nu poate fi prelungit sau înnoit. Membrii Curții de Conturi sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe toată durata acestuia. Ei sunt supuși incompatibilităților prevăzute de lege pentru judecători. Curtea de Conturi se înnoiește cu o treime din consilierii de conturi numiți de parlament, din trei în trei ani, în condițiile prevăzute de legea organică a Curții. Revocarea membrilor Curții de Conturi se face de către parlament[2)].

9 Controlorii financiari sunt numiți de către președintele Curții de Conturi. Personalul cu funcții de conducere se numește de Comitetul de Conducere, iar personalul de specialitate se numește de către președintele Curții de Conturi. Personalul cu funcții de conducere și personalul de specialitate sunt supuși incompatibilităților prevăzute de statutul funcționarilor publici și de Codul etic al profesiei.

§3. Atribuțiile de control ale Curții de Conturi

10 Prin legea de organizare și funcționare sunt stabilite atribuțiile de control, obiectivele și persoanele care sunt supuse controlului obligatoriu al Curții de Conturi. Atribuțiile de control se exercită asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale sectorului public, precum și a modului de gestionare a patrimoniului public și privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale, de către persoanele juridice de drept public, urmărindu-se concordanța dintre starea reală constatată de controlorii financiari și situația prescrisă de lege. Dintre atribuțiile Curții de Conturi se desprinde, fără echivoc, importanța acestei instituții a statului de drept în prevenirea și identificarea fraudei și corupției[3)]. Această formă de control are și o sarcină pedagogică pentru că formează, consolidează și dezvoltă deontologia profesională a celor ce desfășoară activități legate de gestionarea banului public.

11 *Obiectivele* controlului exercitat de Curtea de Conturi sunt[4)]:

- formarea și utilizarea resurselor bugetului de stat, ale bugetului asigurărilor sociale de stat și ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale, precum și mișcarea fondurilor între aceste bugete;
- constituirea, utilizarea și gestionarea fondurilor speciale și a fondurilor de tezaur;

[1)] *D.D. Șaguna*, op. cit., p. 214.

[2)] A se vedea Constituția României, republicată.

[3)] *I.A. Szabo*, Prevenirea și identificarea fraudei și corupției, în Controlul economic financiar nr. 7/2003, p. 20-21.

[4)] Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată cu modificările și completările ulterioare; Normele de control financiar ulterior extern și de valorificare a constatărilor aprobate de plenul Curții de Conturi prin Hotărârea nr. 33 din 27.02.2003.

- formarea şi gestionarea datoriei publice şi situaţia garanţiilor guvernamentale pentru credite interne şi externe;

- utilizarea alocaţiilor bugetare pentru investiţii, a subvenţiilor, a transferurilor şi a altor forme de sprijin financiar din partea statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale;

- constituirea, administrarea şi utilizarea fondurilor publice de către autorităţile administrative autonome şi de către instituţiile publice cu caracter comercial şi financiar;

- situaţia, evoluţia şi modul de administrare a patrimoniului public şi privat al statului şi al unităţilor administrativ-teritoriale de către instituţiile publice, regiile autonome, companiile şi societăţile naţionale, precum şi concesionarea sau închirierea de bunuri care fac parte din proprietatea publică;

- constituirea, utilizarea şi gestionarea resurselor financiare privind protecţia mediului, îmbunătăţirea calităţii condiţiilor de viaţă şi de muncă;

- utilizarea fondurilor provenite din asistenţa financiară acordată României de Uniunea Europeană şi din alte surse de finanţare internaţională.

Raporturile juridice supuse controlului financiar sunt analizate sub două aspecte: 12

- aspect juridic, care vizează legalitatea raporturilor juridice în cele trei ipoteze: al încheierii, modificării şi încetării lor;

- aspectul economic, care urmăreşte respectarea principiilor de economicitate, eficacitate şi eficienţă în realizarea operaţiunilor economice.

Controlului financiar exercitat de Curtea de Conturi îi sunt supuse următoarele 13
categorii de unităţi patrimoniale[1]):

- statul şi unităţile administrativ-teritoriale, în calitate de persoane juridice de drept public cu serviciile şi instituţiile lor publice, autonome sau neautonome;

- Banca Naţională a României;

- regiile autonome;

- societăţile la care statul, unităţile administrativ-teritoriale, instituţiile publice sau regiile autonome deţin singure sau împreună, integral sau mai mult de jumătate din capitalul social;

- organismele autonome de asigurări sociale sau de altă natură, care gestionează bunuri, valori sau fonduri într-un regim obligatoriu, în condiţiile în care prin lege sau prin statutele lor se prevede acest lucru;

- beneficiarii de garanţii guvernamentale pentru credite, de subvenţii sau de alte forme de sprijin financiar din partea statului, a unităţilor administrativ-teritoriale sau a instituţiilor publice.

Mai pot fi supuşi controlului acestei instituţii: 14

- beneficiarii care administrează, în baza unui contract de concesiune sau de închiriere, bunuri aparţinând domeniului public sau privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale;

- persoanele juridice menţionate, dar care participă cu mai puţin de 50% la formarea capitalului social;

- persoanele juridice care nu-şi îndeplinesc obligaţiile financiare către stat, unităţile administrativ-teritoriale sau instituţiile publice, verificările efectuându-se împreună cu reprezentanţii instituţiilor competente în domeniul supus controlului;

---

[1]) Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi, republicată, cu modificările şi completările ulterioare.

- instituţiile care beneficiază de investiţii financiare, asociaţii şi fundaţii care utilizează fonduri publice, verificările urmând a se efectua în legătură cu legalitatea utilizării acestor fonduri.

15 Curtea de conturi exercită controlul exclusiv asupra execuţiei bugetelor preşedinţiei guvernului Curţii supreme de Justiţie, Curţii Constituţionale, Consiliului Legislativ, Avocatului Poporului, Camerei Deputaţilor şi Senatului.

§4. Controlul financiar ulterior

16 Controlul exercitat de Curtea de Conturi este un control ulterior, el se efectuează după ce operaţiunile au avut loc şi urmăreşte respectarea dispoziţiilor legale privind gestionarea şi folosirea fondurilor publice. El are următoarele caracteristici:

- este un control ulterior, exercitându-se asupra actelor şi operaţiunilor economico-financiare după ce acestea au fost executate;
- este un control financiar, în sensul că atribuţiile de control vizează creditele bugetare sub aspectul legalităţii formării, repartizării, întrebuinţării şi stingerii acestora;
- este un control extern, sfera activităţii sale bazându-se pe documentele existente la alţi agenţi economici;
- este un control total, urmărindu-se toate aspectele pe care legea le impune;
- este un control periodic, deoarece se face la o dată stabilită prin programul anual de control al Curţii de Conturi;
- este un control de execuţie, prin el urmărindu-se modul de ducere la îndeplinire a dispoziţiilor legale[1].

17 În sfera controlului financiar ulterior sunt cuprinse atribuţiile de verificare a:

- contului general anual de execuţie a bugetului de stat;
- contului anual de execuţie a bugetului asigurărilor sociale de stat;
- contului anual de execuţie a bugetelor locale;
- contului anual de execuţie a bugetelor fondurilor speciale;
- contului fondurilor de tezaur;
- contului anual al datoriei publice a statului şi unităţilor administrativ-teritoriale şi al situaţiei garanţiilor guvernamentale şi ale unităţilor administrativ-teritoriale pentru credite interne şi externe primite de alte persoane juridice.

18 Curtea de Conturi, prin verificarea conturilor, constată dacă[2]:

- conturile supuse controlului său sunt exacte şi conforme cu realitatea şi dacă inventarierea patrimoniului public a fost făcută la termenele şi în condiţiile stabilite de lege;
- veniturile statului, ale unităţilor administrativ-teritoriale, ale asigurărilor sociale de stat şi ale instituţiilor publice finanţate integral sau parţial din:

a) veniturile proprii au fost legal stabilite şi încasate la termenele prevăzute de lege;

b) cheltuielile au fost angajate, lichidate, ordonanţate, plătite şi înregistrate conform reglementărilor legale şi în concordanţă cu prevederile legii bugetare;

---

[1] *D.D. Şaguna*, op. cit., p. 231.

[2] Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi, republicată; Normele de control financiar ulterior extern şi de valorificare a constatărilor aprobate de plenul Curţii de Conturi prin Hotărârea nr. 33 din 27.02.2003

c) modificările aduse prevederilor iniţiale ale bugetelor sunt autorizate şi dacă acestea s-au făcut în condiţiile legii;

d) subvenţiile şi alocaţiile pentru investiţii s-au acordat de la buget sau din fonduri speciale, în condiţiile legii, şi s-au utilizat conform destinaţiilor stabilite;

e) contractarea şi utilizarea împrumuturilor de stat, rambursarea ratelor scadente ale acestora şi plata dobânzilor aferente s-au făcut în condiţiile legii;

f) creanţele şi obligaţiile statului şi ale unităţilor administrativ-teritoriale sunt îndreptăţite sau garantate, iar activele sunt protejate potrivit legii.

Controlul conturilor anuale de execuţie şi descărcarea de gestiune sunt de competenţa 19
exclusivă a Curţii de Conturi. Curtea este competentă să exercite controlul financiar asupra tuturor raporturilor juridice stabilite de lege în sarcina sa.

Pe lângă cele menţionate mai sus, Curtea de Conturi are posibilitatea, în baza pro- 20
gramului propriu de control, să verifice pe parcursul exerciţiului bugetar şi la finele acestuia, în baza valorii minime a operaţiunilor stabilite anual pentru fiecare operaţiune, următoarele operaţiuni privitoare la:

- conturile gestiunilor publice de bani, alte valori sau bunuri materiale publice;
- conturile execuţiei de casă a bugetelor publice;
- conturile de execuţie a subvenţiilor şi alocaţiilor bugetare pentru investiţii acordate altor beneficiari decât instituţiile publice;
- bilanţurile şi conturile de execuţie ale ordonatorilor de credite bugetare şi ale administratorilor care gestionează fonduri ce se supun regimului bugetului public;
- operaţiuni referitoare la mărirea sau micşorarea datoriei publice a statului.

Stabilirea anuală a valorii minime a obligaţiilor este de competenţa Curţii de Conturi. 21
Ea se stabileşte prin programul anual de control.

În îndeplinirea atribuţiilor de control financiar Curtea de Conturi dispune de prerogative 22
speciale:

- obligativitatea tuturor celor care sunt supuşi controlului de a transmite;
- actele, documentele solicitate la termenele stabilite de Curte, precum şi de a asigura accesul în sediile lor, dacă se hotărăşte de către Curtea de Conturi efectuarea controlului sau a cercetării la faţa locului;
- accesul neîngrădit la documentele şi informaţiile necesare exercitării funcţiilor de control;
- poate să solicite organelor de control financiar şi ale Băncii Naţionale a României verificarea cu prioritate a unor obiective în cadrul atribuţiilor lor legale;
- poate să ceară şi să utilizeze, pentru exercitarea funcţiilor sale de control rapoartele celorlalte organisme cu atribuţii de control financiar.

Prin controalele sale, Curtea de Conturi urmăreşte[1]: 23

- exactitatea şi realitatea situaţiilor financiare;
- îndeplinirea obligaţiilor financiare către buget sau către alte fonduri stabilite prin lege;
- utilizarea fondurilor alocate de la buget sau din alte fonduri cu destinaţie specială, conform legii;

---

[1] Normele de control financiar ulterior extern şi de valorificare a constatărilor aprobate de plenul Curţii de Conturi prin Hotărârea nr. 33 din 27.02.2003.

- calitatea gestiunii economico-financiare, dacă prin aceasta se afectează drepturile statului, unităţilor administrativ-teritoriale sau instituţiilor publice ori se creează obligaţii în sarcina acestora;

- economicitatea, eficienţa şi eficacitatea achiziţiilor publice;

- dacă contractarea şi utilizarea împrumuturilor de stat, rambursarea ratelor scadente ale acestora şi plata dobânzilor aferente s-a făcut în conformitate cu legea;

- respectarea de către autorităţi cu atribuţii în domeniul privatizării a metodelor şi procedurilor de privatizare prevăzute de lege, precum şi asupra modului în care acestea au asigurat respectarea clauzelor contractuale stabilite în contractele de privatizare[1];

- respectarea dispoziţiilor legale privind modul de administrare şi întrebuinţare a resurselor financiare rezultate din acţiunile de privatizare.

- utilizarea creditelor contractate sau garantate de guvern în conformitate cu acordurile de împrumut încheiate, precum şi modul în care sunt asigurate resursele financiare destinate rambursării creditelor, dobânzilor şi comisioanelor bancare aferente;

- utilizarea subvenţiilor şi a altor forme de sprijin financiar din partea statului, a unităţilor administrativ-teritoriale sau instituţiilor publice, potrivit destinaţiei legale a acestora;

- respectarea clauzelor contractelor de închiriere sau concesionare, în baza cărora persoanele juridice supuse controlului administrează bunuri şi servicii aparţinând domeniului public sau privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale;

- neîndeplinirea obligaţiilor financiare către stat, unităţile administrativ-teritoriale sau către instituţiile publice, verificările efectuându-se împreună cu reprezentanţii instituţiilor competente în domeniul supus verificării;

- legalitatea utilizării fondurilor publice de către asociaţii, fundaţii, societăţi de investiţii financiare.

24 Ca urmare a controlului efectuat, Curtea de Conturi se poate confrunta cu următoarele situaţii:

- în cazul constatării aplicării unor măsuri care contravin reglementărilor legale din domeniul contabil, financiar şi fiscal, Curtea va decide suspendarea aplicării lor;

- dacă constată utilizarea ilegală sau ineficientă a fondurilor bugetare sau a celor speciale, Curtea poate decide blocarea acestora;

- poate să constate şi să dispună înlăturarea neregulilor constatate în activitatea financiar-contabilă controlată, corectarea bilanţurilor contabile, a conturilor de profit şi pierdere şi a conturilor de execuţie;

- poate să ceară celor în drept suspendarea din funcţie, până la pronunţarea hotărârii definitive în cauză de către instanţele judecătoreşti, a persoanelor răspunzătoare de săvârşirea faptelor cauzatoare de prejudicii sau a abaterilor grave cu caracter financiar constatate de organele de control financiar ale Curţii.

§5. Exercitarea controlului financiar al Curţii de Conturi în administraţia publică

25 Exercitarea controlului financiar ulterior al Curţii de Conturi are la bază o procedură complexă, iar finalitatea acestui proces constă în descărcarea de gestiune a ordonatorilor de credite bugetare, la sfârşitul fiecărui exerciţiu bugetar anual.

[1] *D.D. Şaguna*, op. cit., p. 234.

Procedura de control cuprinde două faze: 26

1. *Faza preliminară* - pe parcursul căreia se întocmeşte raportul de control, se trag concluzii şi se fac propuneri de către controlorul financiar pe baza documentaţiei aflate la sediul instituţiei controlate sau a celei trimise la sediul Curţii, conform solicitării.

2. *Faza descărcării* de gestiune care are drept punct final soluţia definitivă a completului prin care ordonatorul de credite este degrevat de orice responsabilitate financiară în legătură cu operaţiunile săvârşite de el într-o anumită perioadă de timp.

Competenţa controlului conturilor anuale de execuţie este stabilită astfel: 27

- secţia de control ulterior a Curţii de Conturi este competentă să controleze: contul general de execuţie a bugetului de stat; conturile de execuţie ale ordonatorilor principali de credite ai bugetului de stat; contul de execuţie al bugetului asigurărilor sociale de stat; conturile anuale de execuţie ale fondurilor speciale; contul fondurilor de tezaur ale statului; contul general al datoriei publice a statului; situaţia garanţiilor guvernamentale pentru creditele interne şi externe primite de la alte persoane;

- direcţiile judeţene de control financiar şi Direcţia municipiului Bucureşti sunt competente să controleze: conturile de execuţie ale ordonatorilor secundari şi terţiari de credite ai bugetului de stat sau ai bugetului asigurărilor sociale de stat care au sediul în raza lor de activitate;

- direcţia de control financiar ulterior din cadrul camerelor de conturi judeţene şi a municipiului Bucureşti sunt competente să controleze conturile anuale de execuţie a bugetelor locale şi conturile de execuţie ale fondurilor de tezaur judeţene[1)].

Activitatea de control financiar şi audit a Curţii de Conturi se desfăşoară pe baza 28
programului anual de control aprobat de plenul Curţii de Conturi structurat pe domenii de activitate, pe acţiuni şi perioade de efectuare a controlului. În acest program se pot nominaliza şi entităţile publice ce urmează să fie verificate. Programul de control are în vedere competenţele, atribuţiile şi obiectivele ce îi revin în baza prevederilor legale[2)]. La elaborarea programului de control financiar se iau în vedere[3)]:

- cuprinderea ordonatorilor principali de credite în programul de verificare care se face în funcţie de constatările rezultate în urma verificărilor anterioare, precum şi de existenţa unor indicii care să justifice necesitatea efectuării controlului;

- ordonatorii secundari şi terţiari de credite vor fi selecţionaţi în funcţie de programarea la ordonatorii principali de şi numai după o documentare şi consultare a situaţiilor financiare. Sunt incluse în program numai acele instituţii la care au fost constatate în anii anteriori importante abateri de la disciplina bugetară şi financiar-contabilă, ori când există sesizări privind existenţa unor abateri financiare;

- nominalizarea în programul de control a celorlalte instituţii se va face pe baza unor documente care să justifice includerea lor în program.

La elaborarea programului de control se vor urmări, de asemenea: 29

- controlul la ordonatorii secundari şi terţiari de credite din structura ordonatorilor principali luaţi în control se va desfăşura, de regulă, în aceeaşi perioadă de timp;

[1)] *D.D. Şaguna*, op. cit., p. 236.

[2)] Normele de control financiar ulterior extern şi de valorificare a constatărilor aprobate de plenul Curţii de Conturi prin Hotărârea nr. 33 din 27.02.2003.

[3)] Ibidem.

- pentru fiecare ordonator principal de credite, cu excepția celor ai bugetelor locale, se va desemna un coordonator în persoana șefului echipei de control nominalizată să efectueze verificarea la ordonatorul respectiv. Acesta va colabora cu echipele din cadrul direcțiilor de control financiar ulterior teritoriale pentru clarificarea și fundamentarea unor constatări, generalizarea altora și la celelalte direcții județene și pentru reținerea unor deficiențe constatate în teritoriu, în vederea verificării și instrumentării la nivelul ordonatorului principal;

- efectuarea controalelor la ordonatorii principali de credite se va programa, de regulă, după finalizarea controalelor la ordonatorii secundari și terțiari din subordine;

- acțiunile de control inițiate și aprobate pe domenii se vor efectua concomitent la toate județele, pe bază de tematici specifice (elaborate de diviziile sectoriale);

- durata de timp pentru desfășurarea controlului se va stabili în funcție de dimensiunea și complexitatea controlului, fără a depăși termenele legal stabilite, în funcție de nivelul entității la care se efectuează controlul.

30 Nominalizarea persoanelor juridice care urmează a fi verificate se face de diviziile de control/direcțiile de control financiar ulterior teritoriale în funcție de acțiunile/obiectivele aprobate prin programul de control financiar și capacitatea de control.

31 Scoaterea din programul de control a unei persoane juridice sau înlocuirea acesteia atunci când a fost aprobată nominal de plenul Curții de Conturi se face la propunerea directorului direcției din cadrul diviziilor sectoriale/directorul direcției de control financiar ulterior teritorială, cu avizul consilierului de conturi care coordonează activitatea de control și al președintelui secției de control financiar ulterior și cu aprobarea plenului Curții de Conturi. Aceasta arată că programele de control sunt rigide, iar rigiditatea nu corespunde deselor schimbări de situații care au loc. Programul trebuie să fie flexibil.

32 Prelungirea duratelor de control, prin care sunt afectate celelalte acțiuni de control cuprinse în programul anual, se face numai cu aprobarea Plenului Curții de Conturi, la propunerea președintelui secției de control financiar ulterior.

33 Conducătorii structurilor de control financiar al Curții de Conturi au obligația să urmărească realizarea programului de control la termenele și în condițiile stabilite prin program.

34 Semestrial și ori de câte ori este nevoie, direcțiile sectoriale și direcțiile de control financiar ulterior teritoriale raportează la Divizia de coordonare modul de realizare a programului de control pe perioada expirată, cumulat de la începutul anului.

35 Activitățile de control financiar ulterior extern se desfășoară pe baza programului de control aprobat și a tematicilor elaborate de diviziile sectoriale pe categorii de persoane juridice, domenii sau sectoare de activitate[1)]. Directorii direcțiilor de control din cadrul diviziilor de specialitate și directorii direcțiilor de control financiar ulterior teritoriale asigură:

- desemnarea controlorilor financiari care urmează să efectueze verificările asupra obiectivelor cuprinse în programul de control;

- urmărirea și coordonarea acțiunilor de control pe parcursul desfășurării acestora;

- prelucrarea reglementărilor legale specifice acțiunilor de control care urmează să se realizeze.

[1)] Normele de control financiar ulterior extern și de valorificare a constatărilor aprobate de plenul Curții de Conturi prin Hotărârea nr. 33 din 27.02.2003.

La entităţile cu volum mare de operaţiuni, verificarea se poate realiza de regulă, prin sondaj, după alegerea unui eşantion reprezentativ din cadrul fiecărui obiectiv pe baza analizei riscului asociat entităţii respective. 36

În cazul în care conturile prezentate nu întrunesc condiţiile care să facă posibilă verificarea lor, controlorii financiari le restituie titularilor acestora. 37

Aceste situaţii vor fi consemnate într-o notă de constatare în care se va înscrie în mod obligatoriu şi termenul fixat persoanei juridice pentru refacerea sau completarea contului de execuţie. În cazul în care titularul contului nu se conformează acestei măsuri, completarea sau refacerea conturilor se va face de un expert contabil numit de Curtea de Conturi, dar pe cheltuiala titularului de conturi. Refacerea conturilor de către experţi se face pe baza obiectivelor propuse de controlorii financiari şi aprobate de directorul direcţiei de control din cadrul diviziei/direcţiei de control financiar ulterior teritoriale care va cuprinde lucrările de refacere a conturilor şi termenul de predare a acestora. 38

Încălcarea obligaţiei persoanelor controlate de a prezenta actele, documentele şi informaţiile solicitate, verbal sau scris, constituie abatere şi se sancţionează cu amendă civilă. Abaterea constatată de controlorul financiar se consemnează într-un proces-verbal de constatare care se înaintează directorului direcţiei de control din cadrul diviziei sectoriale/direcţiei de control financiar ulterior teritoriale în vederea sesizării instanţei de judecată pentru stabilirea amenzii. Abaterea constituie şi nerespectarea obligaţiei de către ordonatorii de credite de a prezenta Curţii de Conturi, în termenele stabilite, conturile ce urmează a fi verificate. Această abatere se sancţionează tot cu amendă civilă după procedura menţionată mai sus. 39

Rapoartele întocmite de controlorii financiari desemnaţi cuprind constatările şi concluziile lor privind controlul efectuat atât pe parcursul execuţiei, cât şi cu ocazia descărcării de gestiune, precum şi măsurile ce urmează a fi luate în legătură cu situaţia conturilor. 40

În urma verificării conturilor de execuţie bugetară, în funcţie de natura constatărilor cuprinse în raportul de control întocmit în concordanţă cu competenţele Curţii de Conturi, controlorii financiari vor propune: 41

a) descărcarea de gestiune în situaţia în care: 42

- conturile controlate sunt exacte şi conforme cu realitatea şi inventarierea patrimoniului public a fost făcut la termenele şi în condiţiile prevăzute de lege;

- veniturile statului, unităţile administrativ-teritoriale, asigurările sociale şi ale instituţiilor publice au fost stabilite legal şi încasate la termenele prevăzute de lege, iar în cazul neîncasării au fost iniţiate procedurile prevăzute de lege şi urmărită execuţia acestora;

b) sesizarea tribunalului pentru: 43

- stabilirea răspunderii juridice, potrivit legii, în cazul constatării de fapte pentru care au fost cauzate prejudicii;

- dispunerea măsurilor de recuperare a sumelor datorate bugetului de stat, unităţilor administrativ-teritoriale, asigurărilor sociale sau instituţiilor publice reprezentând obligaţii financiare constatate în urma controlului şi consemnate în raportul de control intermediar;

- aplicarea unor amenzi pentru abateri cu caracter financiar;

c) sesizarea directorului pentru a dispune măsuri în vederea înlăturării abaterilor sau neregulilor cu caracter financiar-contabil constatate: 44

- suspendarea aplicării unor măsuri care contravin reglementărilor legale din domeniul financiar-contabil şi fiscal;

- blocarea fondurilor bugetare sau speciale atunci când se constată utilizarea nelegală sau ineficientă a acestora;

- înlăturarea neajunsurilor constatate în activitatea financiar contabilă controlată, corectarea bilanțurilor contabile a conturilor de profit și pierdere și a conturilor de execuție;

45 d) în cazul în care există pericolul înstrăinării bunurilor ce aparțin persoanelor răspunzătoare, se poate *solicita tribunalului* competent *încuviințare* pentru luarea măsurilor asiguratorii în limita valorii prejudiciului constatat.

46 Actele de control se vor depune și înregistra la secția de control financiar ulterior/ direcția de control financiar ulterior teritorială în „Registrul special privind evidența actelor de control". În cazul formulării de obiecții de către reprezentanții persoanelor juridice controlate după semnarea și înregistrarea actelor de control sediile instituțiilor de control, controlorii financiari vor întocmi o notă conținând poziția motivată legal, referitoare la obiecțiile în cauză.

47 Propunerile privind descărcarea de gestiune, sesizarea tribunalului, încuviințarea pentru luarea măsurilor asiguratorii vor fi examinate de un complet constituit la nivelul secției de control financiar ulterior/direcțiile de control financiar ulterior teritoriale.

48 La nivel teritorial, directorul direcției de control financiar ulterior în trei zile lucrătoare de la primirea raportului de control sau, după caz, a raportului de control, intermediar, stabilește data ședinței și componența completului. Completul se constituie din directorul direcțiilor de control financiar ulterior teritoriale, directorul adjunct sau șeful de serviciu și un controlor financiar, altul decât cel care a făcut controlul.

49 În competența completului stabilit la nivelul direcțiilor de control financiar ulterior teritoriale intră examinarea rapoartelor de control întocmite la ordonatorii de credite ai bugetelor locale, ordonatorii secundari și terțiari ai bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și ai unităților militare aparținând Ministerului Apărării Naționale și Ministerului Administrației și Internelor. Programarea ședințelor completului se comunică Parchetului de pe lângă Camerele de Conturi teritoriale pentru desemnarea procurorilor financiari în vederea participării la ședințe. Acestora li se transmite și raportul supus examinării. În cursul examinării raportului, completul poate cere lămuriri titularului de cont sau altor persoane, inclusiv celor menționate în cursul raportului, care pot da relații în vederea lămuririi unor situații și formării de către complet a unor opinii cu privire la măsurile de soluționare.

50 Asupra măsurilor propuse de controlori, completul pronunță o *încheiere* prin care se poate dispune[1]):

- *descărcarea de gestiune* în cazul în care sunt întocmite condițiile pentru aceasta. Descărcarea de gestiune este o atestare de legalitate asupra formării, administrării și întrebuințării resurselor financiare ale statului și ale unităților administrativ-teritoriale, precum și asupra gestionării patrimoniului acestora, care se acordă ordonatorului de credite de către Curtea de Conturi pentru exerciții bugetare încheiate în condițiile în care, în urma verificării bilanțurilor și a conturilor de execuție bugetară nu se constată fapte cauzatoare de prejudicii sau alte abateri cu caracter financiar-contabil sau despăgubirile civile actualizate au fost recuperate. Descărcarea de gestiune poate fi acordată, de asemenea, dacă până la

[1]) Normele de control financiar ulterior extern și de valorificare a constatărilor aprobate de plenul Curții de Conturi prin Hotărârea nr. 33 din 27.02.2003.

data examinării raportului de către complet, abaterile sau neregulile financiar-contabile au fost înlăturate, iar prejudiciul şi despăgubirile civile actualizate au fost recuperate[1];

- *sesizarea tribunalului* pentru stabilirea răspunderii juridice în cazul constatării unor prejudicii;

- *restituirea raportului* pentru completare sau refacere, stabilind şi un termen organului de control pentru realizarea acestei operaţiuni;

- *sesizarea organului* de urmărire penală competent în cazul în care, în urma examinării raportului, a actelor şi documentelor prezentate, se constată săvârşirea unor fapte care, potrivit legii penale, constituie infracţiuni;

- *suspendarea examinării* raportului până la soluţionarea cauzei de către organele competente în situaţia în care reprezentanţii legali ai entităţii controlate se află în cercetare penală în cauze în curs de soluţionare la tribunal şi au legătură cu cele consemnate în raport. În legătură cu faptele menţionate şi cu măsura de sesizare a tribunalului competent şi/sau a organului de urmărire penală, în încheiere se va consemna şi punctul de vedere al procurorului financiar care participă la şedinţa completului de examinare a raportului de control, dacă punctul de vedere a fost consemnat în scris.

Hotărârile completului se iau cu majoritatea membrilor acestuia. Opiniile separate faţă de unele concluzii conţinute în încheiere vor fi motivate într-o notă ce va reprezenta anexa încheierii. **51**

Încheierea prin care s-a dispus descărcarea de gestiune sau sesizarea tribunalului se comunică părţilor interesate şi procurorului financiar. Împotriva încheierii prin care s-a dispus descărcarea de gestiune poate fi introdusă plângerea la tribunal în termen de 30 de zile de la comunicare. Pentru motive întemeiate, în termen de un an de la pronunţarea încheierii, procedura examinării contului poate fi redeschisă[2]. **52**

Descărcarea de gestiune nu constituie temei de exonerare de răspundere juridică. **53**

În urma verificărilor efectuate pe parcursul execuţiei bugetare la instituţiile publice şi la celelalte persoane juridice, în funcţie de natura constatărilor cuprinse în procesul-verbal de constatare, controlorii financiari pot propune, în nota întocmită cu propuneri de valorificare[3]: **54**

- înaintarea procesului-verbal de constatare, procurorului general financiar/ procurorului financiar de pe lângă Camera de Conturi, când au fost constatate prejudicii şi/sau abateri cu caracter financiar-contabil şi/sau fapte care constituie infracţiuni;

- solicitarea preşedintelui secţiei de control financiar ulterior/directorului direcţiei de control financiar teritoriale pentru emiterea deciziei în cazul constatări de abateri sau nereguli cu caracter financiar-contabil.

Procurorul financiar poate dispune: **55**

- *clasarea*;

- *sesizarea organelor de urmărire penală* când sunt constatate fapte care, potrivit legii, sunt considerate infracţiuni;

---

[1] *O. Ispir*, Descărcarea de gestiune a ordonatorilor de credite, în revista Controlul economic financiar nr. 7 din 2004.

[2] Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi, republicată.

[3] Normele de control financiar ulterior extern şi de valorificare a constatărilor aprobate de plenul Curţii de Conturi prin Hotărârea nr. 33 din 27.02.2003.

- *sesizarea tribunalului* pentru stabilirea răspunderii juridice în cazul constatări de fapte prin care au fost cauzate prejudicii, aplicarea unor amenzi pentru abateri cu caracter financiar; dispunerea măsurilor de recuperare a sumelor datorate bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetului unităţilor administrativ-teritoriale.

56 În cazul în care procurorul financiar a dispus soluţia de clasare, organul de control financiar va analiza motivele clasării şi, în cazuri justificate, împotriva soluţiei procurorului financiar, va formula, în termen de 30 de zile de la comunicare cerere de reexaminare la Curtea de Conturi.

57 Măsurile propuse pentru înlăturarea abaterilor sau neregulilor cu caracter financiar-contabil atât în cadrul verificării conturilor anuale de execuţie a bugetelor, cât şi cu ocazia verificării pe parcursul execuţiei bugetare la instituţiile publice şi la celelalte persoane juridice se iau prin decizie emisă de preşedintele secţiei de control financiar ulterior ori, după caz, de directorul direcţiei de control financiar ulterior teritoriale. Prin decizie, directorul poate dispune:

- suspendarea aplicării unor măsuri care contravin reglementărilor legale din domeniul financiar-contabil sau fiscal;

- blocarea fondurilor bugetare sau speciale atunci când se constată utilizarea nelegală sau ineficientă a acestora;

- înlăturarea neregulilor contabile în activitatea financiar-contabilă, corectarea bilanţurilor contabile, a conturilor de profit şi pierdere, a conturilor de execuţie.

58 Împotriva deciziei, persoanele interesate pot face întâmpinare în termen de cinci zile lucrătoare la tribunalul judeţean. Întâmpinarea nu suspendă executarea deciziei. Întâmpinarea se judecă de urgenţă, iar instanţa poate amâna motivat executarea măsurilor decise, până la pronunţarea hotărârii. Împotriva hotărârii de suspendare persoanele interesate pot declara recurs în termen de cinci zile de la comunicare[1)].

Art. 141. Consiliul Economic şi Social

Consiliul Economic şi Social este organ consultativ al Parlamentului şi Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa de organizare şi funcţionare.

Lucrări de referinţă: *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Constituţia României revizuită. Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 312-315; *V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, Constituţia României comentată şi adnotată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 442; *A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituţiei, Ed. Uniunii Vatra Românească, Târgu Mureş, 1998, p. 638; *O. Predescu, I. Popescu Slăniceanu, Gh. Gheorghiu*, Consiliul Economic şi Social – instituţie fundamentală a relaţiilor industriale modern, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 59-106; *I.T. Ştefănescu*, Tratat teoretic şi practic de drept al muncii, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010, p. 46- 47; *Al. Ţiclea*, Tratat de dreptul muncii, ed. a V-a revizuită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 130-142; *Al. Ţiclea*, Codul muncii comentat, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014 p. 226-227; *T. Toader, M. Safta*, Constituţia României cu legislaţie conexa şi jurisprudenţă, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2014, p. 388-389.

Studii de specialitate: *Ş. Beligrădeanu, I.T. Ştefănescu*, Consecinţele nesolicitării avizului consultativ al Consiliului Economic şi Social sau al Consiliului Legislativ, cu privire la proiectele actelor normative, în Dreptul nr. 7/2006, p. 61.

[1)] Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi, republicată, cu modificările şi completările ulterioare.

Corelaţii legislative: Legea nr. 248/2013 privind organizarea şi funcţionarea Consiliul Economic şi Social (M.Of. nr. 740 din 2 octombrie 2015); Legea nr. 222/2015 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 248/2013 privind organizarea şi funcţionarea Consiliului Economic şi Social (M.Of. nr. 567 din 29 iulie 2015); Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, republicat (M.Of. nr. 345 din 18 mai 2011); Legea dialogului social nr. 62/2011, republicată (M.Of. nr. 625 din 31 august 2012).

Comentariu

Sumar

§1. Adunarea Constituantă – primele încercări de introducere a Consiliului Economic şi Social ca o nouă autoritate 1457
§2. Fundamentarea, semnificaţia şi conţinutul reglementării din 2003 privind Consiliului Economic şi Social 1458

§1. Adunarea Constituantă – primele încercări de introducere a Consiliului Economic şi Social ca o nouă autoritate

Adunarea Constituantă nu a acordat o importanţă deosebită înfiinţării unui organism 1
al cărui obiectiv central să fie axat pe dialogul social atât de necesar pentru România în perioada de început a transformărilor sociale, economice şi politice ce au urmat prăbuşirii regimului politic totalitar. Legiuitorii constituanţi au preferat să lase pe seama voinţei legislative a Parlamentului crearea unui astfel de organism.

Iniţial, în proiectul Constituţiei ideea introducerii Consiliul Economic şi Social, având 2
ca reper modelul francez, a fost prezentată în Comisia de elaborare a Proiectului de Constituţie şi în Adunarea Constituantă. Deşi autorii amendamentului au adus argumente de ordin social, istoric şi chiar de drept comparat pentru admiterea acestuia, Adunarea Constituantă, în şedinţa din 18 noiembrie 1991, a respins amendamentul formulat în acest sens, considerându-se că nu s-a agreat această instituţie în forma propusă, sugerându-se că un asemenea organism să fie înfiinţat prin lege[1]. Ulterior, experţi din partea sindicatelor, patronatelor, Guvernului şi Preşedinţiei au apreciat necesitatea identificării unor noi forme şi metode de realizare a unui climat de pace socială bazat pe un dialog social real ce se poate realiza şi cu sprijinul Consiliului Economic şi Social, fapt ce a determinat adoptarea de către Parlamentul României a Legii nr. 109/1997 privind organizarea şi funcţionarea Consiliului Economic şi Social[2].

Această lege a reprezentat un prim pas al României în conferirea *Consiliului Economic* 3
şi Social a locului ce i se cuvine în ansamblul instituţiilor democratice specifice unui stat de drept, dar şi o dovadă a voinţei statale de recunoaştere şi integrare în structurile europene de la aceea vreme.

---

[1] *A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituţiei, Ed. Uniunii Vatra Românească, Târgu Mureş, 1998, p. 638.

[2] M.Of. nr. 141 din 7 iulie 1997.

§2. Fundamentarea, semnificația și conținutul reglementării din 2003 privind Consiliului Economic și Social

4 Adoptarea Legii nr. 109/1997 la insistența partenerilor sociali pentru rezolvarea numeroaselor probleme într-un cadru instituționalizat tripartit pentru dialog social a stat la baza creării *Consiliului Economic și Social* ca o nouă autoritate cu rol consultativ în stabilirea politicii economice și sociale și în domeniul medierii stărilor conflictuale intervenite între executiv, sindicate și patronate, înainte de declanșarea procedurilor privind soluționarea conflictelor de muncă.

5 În procesul de revizuire a Constituției s-a ajuns la concluzia necesității introducerii unui text referitor la *Consiliului Economic și Social*, urmare a experienței și clarificării de ordin conceptual și principial a semnificației și rolului Consiliul ca organism specific, cu o triplă structură, pornindu-se de la experiența dobândită în raporturile dintre Guvern, sindicate și patronate de la intrarea în vigoare a Constituției până la data revizuirii acesteia.

6 Dacă, inițial, în cadrul dezbaterilor asupra propunerilor de revizuire a Constituției s-a propus ca acest Consiliu să fie un organ consultativ doar pentru Parlament, această propunere nu a fost acceptată, deoarece atât atributul esențial, cât și rostul concret și activ al Consiliului se exercită mai mult asupra activității Guvernului, decât asupra celei a Parlamentului, întrucât funcționalitatea sa presupune, totdeauna, o concepție unitară, indiferent care ar fi autoritatea publică în care ea se realizează și se concretizează.

7 Justificarea acestui raționament a avut în vedere echilibrul dat normei constituționale în modul de redactare a art. 9 din Legea nr. 109/1997 ce a făcut posibilă includerea acestui organism în Legea de revizuire a Constituției, prin includerea patronatelor (care, inițial, în versiunea din 1991 nu existau), clarificându-se astfel subiecții cât și modalitatea concretă de realizare a dialogului social, dialog care nu mai apare acum sub auspiciile incertitudinilor ori intențiilor.

8 De aceea, s-a considerat că este bine ca acest Consiliu să fie o instituție publică de interes național, tripartită, autonomă, reglementată în prezent prin Legea nr. 62/2011, în scopul realizării dialogului social la nivel național între patronat, sindicate și Guvern, precum și a păcii economice și sociale.

9 Constituția României, revizuită în 2003, definește Consiliul Economic și Social ca un organ consultativ al Parlamentului și Guvernului în acele domenii care sunt fixate prin legea sa de organizare și funcționare. Consiliul Economic și Social are astfel un rol consultativ în stabilirea strategiilor și politicilor economice și sociale, în aplanarea stărilor conflictuale la nivel de ramură sau la nivel național, apărute între partenerii sociali, precum și în realizarea, promovarea și dezvoltarea dialogului social și a solidarității sociale.

10 Natura juridică a Consiliul Economic și Social este stabilită pornind de la structura trihotomică, dar mai ales de la sediul normei constituționale ales, respectiv Titlul IV și nu Titlul III consacrat *Autorităților publice*, devenind astfel o structură civico-socială și nu una politico-statală.

11 Astfel, Consiliul Economic și Social analizează situația economică și socială a țării și face propuneri Guvernului și Parlamentului privind:

a) protecția socială și ocrotirea sănătății;

b) restructurarea și dezvoltarea economiei naționale;

c) relațiile de muncă și politica salarială;

d) privatizarea, funcționarea și creșterea competitivității agenților economici.

Domeniile de competență și atribuțiile recunoscute ale Consiliului Economic și Social 12
sunt stabilite de legiuitor prin Legea nr. 248/2013 și constau în: protecția socială, politicile salariale și relațiile de muncă; politicile în domeniul sănătății; politicile economice, financiare și fiscale; educația, cercetarea și cultura.

În îndeplinirea rolului său consultativ și în soluționarea problemelor economice și 13
sociale, Consiliul Economic și Social are prevăzute următoarele atribuții:

a) analizează și avizează proiectele de acte normative și propunerile legislative care privesc domeniile sale de competență;

b) elaborează studii și analize cu privire la realitățile economice și sociale;

c) semnalează Guvernului sau Parlamentului apariția unor situații și fenomene economice și sociale care cer elaborarea unor acte normative noi;

d) analizează și avizează proiectele de programe și strategii nematerializate în proiecte de acte normative, înainte de adoptarea lor;

e) analizează cauzele stărilor conflictuale apărute la nivel național sau de ramură și întocmește propuneri de rezolvare a acestora în interes național.

Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu de către inițiatorii proiectelor 14
de acte normative, rezultatul acestei consultări concretizându-se în avize la proiecte de acte normative. Aceste proiecte sunt analizate în mod obligatoriu de către Consiliul Economic și Social, iar avizul trebuie să însoțească proiectul de act normativ până la adoptare, fiind transmis în maxim 7 zile lucrătoare de la primirea solicitării. În cazul în care acest termen este depășit, inițiatorul are dreptul să transmită proiectul de act normativ spre adoptare fără a mai aștepta avizul Consiliului Economic și Social, dar menționând această situație: „Avizul este consultativ, dar nefiind facultativ, el fiind în mod obligatoriu solicitat Consiliului Economic și Social, de către inițiatorul actului normativ, acest aviz urmând a însoți, obligatoriu, proiectul actului normativ, în afară de cazul în care fiind cerut, nu a fost emis în termenele prevăzute de art. 8 alin. 1 din lege[1)]". Astfel, inexistența avizului sau nesolicitarea lui nu conduce la anularea actului normativ adoptat, tocmai având în vedere caracterul său consultativ, însă considerentele și decizia Consiliului Economic și Social sunt apreciate ca fiind esențiale.

Avizele sunt adoptate în plen cu o majoritate de două treimi din numărul membrilor 15
Consiliului Economic și Social prezenți. Avizele favorabile nu sunt motivate, dar cele care nu sunt favorabile vor cuprinde, obligatoriu, și motivarea respectivă. Atât avizul elaborat de Consiliul Economic și Social, cât și punctele de vedere emise de părți se consemnează și se transmit în scris, sub semnătura președintelui, inițiatorului actului normativ.

Structura și desfășurarea activității de către Consiliul Economic și Social sunt operațio- 16
nalizate și asigurate de: Plenul Consiliului Economic și Social; biroul executiv; președinte și vicepreședinți; secretarul general; comisiile permanente.

Conform actului normativ, Plenul este alcătuit din 45 de membri numiți astfel: 15 membri 17
numiți de către confederațiile patronale reprezentative la nivel național; 15 membri numiți

[1)] *Ș. Beligrădeanu, I.T. Ștefănescu*, Consecințele nesolicitării avizului consultativ al Consiliului Economic și Social sau al Consiliului Legislativ, cu privire la proiectele actelor normative, în Dreptul nr. 7/2006, p. 61-62.

de către confederațiile sindicale reprezentative la nivel național; 15 membri, reprezentând societatea civilă, sunt numiți prin decizia elaborată de primul-ministru, pe baza propunerii Ministerului Muncii. Plenul este însărcinat cu asigurarea conducerii generale a Consiliului Economic și Social și are următoarele atribuții:

a) avizarea proiectelor de acte normative;

b) alegerea președintelui (la propunerea părților);

c) alegerea celor trei vicepreședinți și a membrilor biroului executiv, la propunerea părților;

d) adoptarea regulamentului de organizare și funcționare;

e) stabilirea componenței comisiilor permanente;

f) dezbaterea propunerilor de hotărâri elaborate de comisiile de specialitate și adoptarea acestora;

g) numirea secretarului general al Consiliului.

18 Componența Biroului executiv al Consiliului Economic și Social este următoarea: un președinte, trei vicepreședinți și câte un membru din fiecare parte. Funcția de președinte este asigurată de fiecare parte, prin rotație, cu respectarea duratei fiecărui mandat. Biroul executiv asigură conducerea în intervalul dintre ședințele plenului. Prin regulamentul de organizare și funcționare al Consiliului Economic și Social, se stabilesc atribuțiile și modalitățile prin care acestea se exercită.

19 Din structura Consiliului Economic și Social fac parte comisiile de specialitate permanente sau temporare. Ele se constituie potrivit prevederilor regulamentului Consiliului pentru rezolvarea unor probleme specifice. Potrivit art. 27 din legea de organizare și funcționare, se stabilesc următoarele comisii care au competențe și atribuții privind: dezvoltarea economică, competitivitatea și mediul de afaceri; incluziunea socială și protecția socială; relațiile de muncă și politica salarială; agricultura, dezvoltarea rurală și protecția mediului; educația, formarea profesională, sănătatea și cultura; protecția consumatorului și concurența loială; cooperația, profesiile liberale și activitățile independente; drepturile și libertățile cetățenești; administrația publică și ordinea publică.

20 Potrivit aceluiași regulament, se pot constitui și alte comisii de specialitate temporare pentru soluționarea unor probleme care apar în unele domenii specifice de activitate.

21 Fiecare membru al Consiliului Economic și Social face parte obligatoriu din cel puțin o comisie de specialitate permanentă. Numărul membrilor acestor comisii de specialitate este de cel puțin cinci, conform acordului părților.

22 Regulamentul Consiliului stabilește și procedura de lucru a comisiilor de specialitate permanente.

23 Aparatul tehnic de lucru de specialitate și tehnico-administrativ al Consiliului Economic și Social este Secretariatul tehnic. Acesta este condus de un secretar general, iar atribuțiile sale sunt conținute într-un regulament propriu de organizare și funcționare.

24 În ceea ce privește salarizarea, funcția de secretar general este asimilată celei de secretar general din minister. Ea este incompatibilă cu calitatea de membru în Consiliul Economic și Social.

25 Deși Consiliul Economic și Social este catalogat ca fiind un organism tripartit, reprezentanții Guvernului, în prezent, sunt eliminați din structura sa, fiind înlocuiți de reprezentanți ai societății civile, numiți de primul-ministru la propunerea ministrului muncii, familiei și protecției sociale.

Acest fapt este justificat de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 574/2011, astfel: eliminarea reprezentanților Guvernului „a fost dictată de dorința de a asigura Consiliului Economic și Social un plus de independență decizională și obiectivitate". 26

Pentru a dobândi calitatea de membru al Consiliului Economic și Social, fiecare persoană trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele cerințe: 27

a) să fie desemnat în scris de către organizațiile reprezentate în cadrul Consiliului Economic și Social;

b) să aibă capacitate deplină de exercițiu;

c) să nu aibă antecedente penale.

Durata mandatului fiecărui membru este de 4 ani, cu posibilitatea de a fi reînnoit și putând înceta înainte de termen în următoarele condiții: în caz de deces; în caz de demisie; în situația în care plenul Consiliului Economic și Social cere revocarea sa; în cazul în care nu mai îndeplinește una dintre condițiile prevăzute de lege; atunci când confederația sindicală sau patronală care l-a numit își pierde calitatea sa de confederație reprezentativă la nivel național; în alte situații prevăzute de regulamentul Consiliului Economic și Social. 28

Consiliul Economic și Social își desemnează 15 membri în Consiliul Economic și Social European, câte 5 membri prin consens, sau, dacă nu există consens, de către fiecare reprezentant, prin vot. Dacă desemnarea nu se face cu cel puțin 30 de zile înaintea termenului prevăzut, atunci aceasta va fi făcută de către Guvern. 29

Indiferent dacă invocăm norma constituțională sau o dispoziție din legislația muncii, constatăm că scopul acestei instituții, a Consiliului Economic și Social, este cel de realizare a dialogului social la cel mai înalt nivel – cel național. 30

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul V
Curtea Constituțională

Art. 142. Structura

(1) Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției.

(2) Curtea Constituțională se compune din nouă judecători, numiți pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau înnoit.

(3) Trei judecători sunt numiți de Camera Deputaților, trei de Senat și trei de Președintele României.

(4) Judecătorii Curții Constituționale aleg, prin vot secret, președintele acesteia, pentru o perioadă de 3 ani.

(5) Curtea Constituțională se înnoiește cu o treime din judecătorii ei, din 3 în 3 ani, în condițiile prevăzute de legea organică a Curții.

Lucrări de referință: *H. Ciurtin*, Dilemele controlului de constituționalitate. Incursiune în paradigmele spațiului european, Ed. Rosetti, București, 2013, *passim*; *I. Deleanu*, Justiția constituțională, Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 129-174; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 810-817; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Tratat elementar, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 308-310; *C. Ionescu*, Drept constituțional și instituții politice, Ed. C.H. Beck, București, 2004, p. 482-483; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 847-850; *C. Ionescu*, Contencios constituțional, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 126-131; *I. Muraru*, Comentariul art. 142 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1369-1382; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 265-267; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Studii constituționale, Ed. Actami, București, 1995, p. 9-29; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Curtea Constituțională a României, Ed. Albatros, București, 1997, p. 36-49; *I. Muraru, N.-M. Vlădoiu, A. Muraru, S.-G. Barbu*, Contencios constituțional, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 35-38; *D. Valea*, Sistemul de control al constituționalității legilor, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 177-184.

Studii de specialitate: *D. Apostol Tofan*, Excluderea decretelor Președintelui României privind numirea judecătorilor la Curtea Constituțională din sfera controlului judecătoresc. Verificarea îndeplinirii condiției „înaltei competențe profesionale", în Curierul Judiciar nr. 2/2015; *O. Bălan*, Specificitatea interpretării normelor constituționale, în Revista de Drept Public nr. 3/2012; *D. Brezoianu*, Unele probleme referitoare la prerogativele Curții Constituționale, în Revista de Drept Public nr. 4/2008; *G. Conac*, Une anteriorite roumaine: Le controle de la constitutionnallite des lois en Roumanie du debut du XXeme siecle jusq'en 1938, în Revista de Drept Public nr. 1/2001; *D. Berindei*, Tradiția constituțională românească, continuitate și discontinuitate, în Buletinul Curții Constituționale nr. 1/2012; *M. Constantinescu, I. Vida*, Metode de interpretare în contenciosul constituțional, în Dreptul nr. 11/2002; *I. Deleanu*, Sancțiunea supremației Constituției, în Dreptul nr. 7-8/1991; *M. Duțu*, Tradiția controlului constituționalității legilor în România, în Studii și cercetări juridice nr. 2/2012; *M. Duțu*, Controlul de constituționalitate a legilor – instrument de promovare a identității constituționale, în Studii și cercetări juridice nr. 3/2012; *G. Kozsokar*, Este oare Curtea Constituțională unica autoritate de jurisdicție constituțională în România?, în Buletinul Curții Constituționale nr. 2/2000; *C. Ionescu*, 155 de ani de control al constituționalității legilor în România, în Curierul Judiciar nr. 12/2013; *A. Iorgovan*, Considerații cu privire la competența Curții Constituționale din România de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională între autoritățile publice, în Revista de Drept Public nr. 4/2006; *Gh. Mateuț*, Conținutul jurisdicției constituționale și implicațiile ei asupra procesului penal, în Dreptul, nr. 5/2000; *I. Muraru*, Tradiții românești privind controlul de constituționalitate, în Revista de Drept Public nr. 4/2012; *N. Ploieșteanu, A. Palade*, Conflictul dintre justiția constituțională și justiția europeană, în Revista Română de Drept European nr. 1/2016; *N. Popa*, Curtea Constituțională și statul de drept, în Revista de Drept Public nr. 2/2001; *C.-S. Săraru*, Rolul Curții

Constituționale a României de instanță de contencios constituțional, în Curierul Judiciar nr. 4/2014; *E.-S. Tănăsescu*, Cour Constitutionnelle et system judiciaire de rapports des force?, în Analele Universității București, seria Drept, nr. 2/2012; *T. Toader*, Controverse privind desemnarea judecătorilor constituționali, în Curierul Judiciar nr. 4/2011; *G. Vrabie*, Natura juridică a curților constituționale și locul lor în sistemul autorităților publice, în Revista de Drept Public nr. 1/2010.

Corelații legislative: Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010); Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale, aprobat prin Hotărârea Plenului Curții Constituționale nr. 6 din 7 martie 2012 (M.Of. nr. 198 din 27 martie 2012).

Comentariu

Sumar

§1. Considerații prealabile 1464
A. Fundamentarea teoretică a supremației Constituției și a controlului constituționalității legilor 1464
B. Noțiunea de control al constituționalității legilor 1473
C. Controlul constituționalității legilor în România 1476
§2. Curtea Constituțională – garantul supremației Constituției 1499
§3. Natura juridică a Curții Constituționale 1502
§4. Compunerea Curții Constituționale 1506
§5. Durata mandatului judecătorilor Curții Constituționale 1506
§6. Procedura de numire a judecătorilor Curții Constituționale 1506
§7. Președintele Curții Constituționale 1507
A. Alegerea președintelui Curții Constituționale 1507
B. Atribuțiile președintelui Curții Constituționale 1508

§1. Considerații prealabile

A. Fundamentarea teoretică a supremației Constituției și a controlului constituționalității legilor

1 Prin esența sa, ca și prin funcția sa socială, Constituția are o valoare juridică superioară față de orice altă normă de drept. Superioritatea Constituției este o construcție teoretică întemeiată pe logica formală a așezării normelor juridice naționale într-o ordine ierarhică, în funcție de criterii raționale și pe principiul suveranității naționale, potrivit căruia poporul este îndreptățit să pretindă Guvernantului în general și Parlamentului, în special, ca aceștia să-i respecte voința suverană exprimată în principiile și dispozițiile constituționale. În consecință, toate actele normative adoptate de Parlament și Guvern, precum și actele emise de celelalte autorități publice, trebuie să se conformeze normelor și principiilor constituționale. În cazul în care un act normativ, inclusiv o lege adoptată de Parlament sau regulamentul de organizare și funcționare al acestuia, ori acte cu putere de lege adoptate de Guvern, contravin Constituției, acestea nu pot produce efecte juridice.

2 În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a precizat că poziția supremă a Constituției în ierarhia actelor normative are drept consecință și faptul că legile și celelalte acte cu caracter normativ nu trebuie să contravină Legii fundamentale[1)].

[1)] Decizia Curții Constituționale nr. 73 din 19 iulie 1995 (M.Of. nr. 177 din 8 august 1995).

Supremaţia Constituţiei este un principiu fundamental nu numai al dreptului constitu- 3
ţional, dar şi al întregii organizări politico-statale şi al sistemului de drept. Chiar dacă nu ar fi proclamată expres în Constituţie ca principiu, supremaţia acesteia în cadrul general al ordinii juridice se impune ca atare, fiind astfel receptată în conştiinţa colectivă a poporului. O atare percepţie socială asupra Constituţiei se explică prin încărcătura politică a dispoziţiilor sale, care conţin suveranitatea naţională la cel mai înalt grad de voinţă politică primară. Spre deosebire de Constituţie, actele juridice care i se subordonează conţin voinţa politică a majorităţii parlamentare, ori a Guvernului, care după cum se ştie, reprezintă doar o fracţiune, este adevărat, majoritară, a unei voinţe electorale exprimată la intervale regulate, în timp ce Constituţia transgresează atât legislaturile cât şi mandatele Executivului.

Justificarea teoretică a supremaţiei Constituţiei rezidă chiar în caracterul politic şi 4
juridic al acesteia. Astfel, în Constituţie îşi găseşte expresia voinţa supremă primară a poporului în ceea ce priveşte obiectivele şi limitele guvernării, precum şi instrumentele de exercitare a puterii politice. Normele constituţionale fixează principalele instrumente de guvernare, stabilesc autorităţile care vor înfăptui guvernarea şi raporturile între acestea[1]. Totodată, Constituţia este sediul drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti. În plus, Constituţia este factorul structurant al ordinii juridice naţionale, căreia îi furnizează principiile directoare: egalitatea tuturor cetăţenilor în faţa legii şi a autorităţilor publice, libertăţile civile, legalitatea, neretroactivitatea legilor ş.a.

Configurarea ideii şi a principiului care stau la baza controlului constituţionalităţii 5
legilor, indiferent care ar fi procedura şi efectele controlului, porneşte de la teza supremaţiei dispoziţiilor constituţionale, fie că acestea iau forma cutumelor sau a unei Constituţii scrise rigide, adoptate în virtutea unei puteri constituante originare formale[2].

Având în vedere că prin conţinutul său şi prin procedura solemnă de adoptare, Constituţia 6
reprezintă sursa sistemului politic al unei ţări, apreciem că este corectă şi relevantă definiţia dată de profesorul Ioan Muraru supremaţiei Constituţiei, pe care a perceput-o ca o noţiune complexă, în conţinutul căreia intră trăsături şi elemente (valori) politice şi juridice, care exprimă poziţia supraordonată a Constituţiei, nu numai în sistemul de drept, ci în întregul sistem social-politic al unei ţări[3].

Un prim factor determinant al supremaţiei Constituţiei şi care justifică, totodată, ideea 7
de control al constituţionalităţii legilor constă în faptul că dispoziţiile şi principiile înscrise în Legea fundamentală reglementează principalele raporturi de putere şi exprimă voinţa suverană a poporului în materie de guvernare. Este o cerinţă esenţială ca în Constituţie să se reflecte cât mai real opţiunea poporului pentru forma de guvernământ şi caracterul regimului politic, pentru instrumentele şi modalităţile dezirabile de exercitare a puterilor în stat. Acesta este şi motivul pentru care în unele ţări Constituţia adoptată de Adunarea

---

[1] A se vedea, în acest sens, şi *I. Deleanu*, Justiţia constituţională, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1995, p. 63.

[2] Am folosit termenul de *putere constituantă originară formală* pentru a sublinia cerinţa ca autoritatea publică care adoptă Constituţia să fie învestită în prealabil şi prin proceduri solemne cu această competenţă. După cum se ştie, nu puţine au fost cazurile când un parlament ordinar s-a autoînvestit cu puterea de a adopta o Constituţie nouă, creând pentru unii impresia că ar exista două Constituţii: cea care a fost abrogată de un corp constituant originar, informal sau neregular, şi cea care a fost adoptată de acesta, deşi competenţa de a adopta o Constituţie nouă nu i-a fost atribuită în mod formal, solemn.

[3] *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 70.

Constituantă se aprobă prin referendum național de către un larg corp electoral. Din moment ce Constituția conține astfel de dispoziții – validate de reprezentanții poporului și, după caz, chiar de acesta prin vot referendar –, este firesc ca Parlamentul să nu poată deteriora sau încălca prin lege ordinea juridică stabilită prin dispozițiile constituționale, iar în cazul în care forul legislativ ar adopta o astfel de lege, să existe un organism și o procedură solemnă de invalidare a legii respective, astfel încât voința suverană a poporului reflectată în Constituție, să nu poată fi încălcată sau viciată.

8 Potrivit principiului supremației Constituției, orice alt act normativ adoptat de o autoritate publică competentă trebuie să fie conform textelor constituționale, sub sancțiunea nulității acestuia[1]. Nulitatea însă trebuie constatată și pronunțată de autoritatea competentă să examineze constituționalitatea actului normativ respectiv. Principiul supremației Constituției capătă o conotație formală în cazul în care Constituția este adoptată într-o formă scrisă. Deși nu se poate contesta valabilitatea și aplicabilitatea cutumei constituționale în raport cu o altă cutumă, caracterul incert al acesteia produce cel puțin o relativizare a supremației cutumei. Așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, caracterul de lege scrisă accentuează supremația politică a Constituției[2]. În consecință, orice act normativ, indiferent cine l-ar adopta, care este contrar dispozițiilor constituționale, este un act care excede ordinii juridice apărate de acestea.

9 Statul rămâne, în omnipotența sa, singurul în măsură să aprecieze oportunitatea modificării sau abrogării unei legi ordinare, dacă aceasta nu mai corespunde îndeajuns realităților vieții sociale. Această competență nu este cenzurată de nimeni. Nu același lucru se poate susține în privința unei Constituții. Aceasta nu reprezintă forma de exprimare legislativă a programului de guvernare susținut de majoritatea parlamentară, ci voința suverană a poporului, liber și democratic exprimată de reprezentanții acestuia în Adunarea Constituantă privind modul de organizare și exercitare a puterii. Acesta este și motivul pentru care se admite ideea de control al constituționalității legilor. O lege ordinară poate oricând să modifice regimul juridic instituit printr-o lege similară anterioară, dar îi este interzis să încalce prevederile constituționale[3].

10 Neconcordanța unor prevederi legale cu textul constituțional se poate datora unei multitudini de cauze. Rămâne în sarcina judecătorului constituțional să aprecieze natura și conținutul neconcordanței între lege și Constituție[4].

---

[1] Prin decizia autorității competente să examineze obiecția de neconstituționalitate a unei legi, prin care se constată neconstituționalitatea acesteia, legea devine inaplicabilă. A se vedea, în acest sens, *I. Muraru, M. Constantinescu*, Curtea Constituțională a României, Ed. Albatros, București, 1997, p. 165. Efectul deciziei Curții sau a Tribunalului constituțional de anulare a textului legal neconstituțional a fost fundamentat de Hans Kelsen și însușit ca atare în doctrina constituțională europeană. A se vedea, în acest sens, *D. Rousseau*, La justice constitutionnelle en Europe, Montchrestien, Paris, 1998, p. 102; *B. Selejan-Guțan*, Excepția de neconstituționalitate, Ed. All Beck, București, 2005, p. 187-188.

[2] *A. Văleanu*, Controlul constituționalității legilor în dreptul român și comparat, Tipografia I.C. Văcărescu, București, 1936, p. 46.

[3] Așa cum s-a subliniat în doctrina constituțională mai veche, ideea de legalitate era adânc jignită când Parlamentul, în omnipotența sa, trecea peste o normă constituțională care, deși nu era o normă sacrosantă, era totuși stabilită cu anumite garanții și nu putea fi modificată decât tot în același chip (*G. Alexianu*, Studii de drept public, Institutul de arte grafice, București, 1930, p. 2).

[4] În literatura de specialitate s-a apreciat, de pildă, că legea votată de o Adunare legiuitoare în afara sesiunii parlamentare ar fi ilegală și nulă de plin drept (*A. Văleanu*, op. cit., p. 54).

Un alt factor determinant al forjării principiului supremației Constituției și, implicit, 11
al controlului constituționalității legilor l-a constituit recunoașterea prin Constituțiile scrise a drepturilor și libertăților civile ale cetățenilor, Constituția devenind un garant al respectării acestora, inclusiv de către puterea legiuitoare. Așa cum se știe, încă din vara anului 1789, reprezentanții poporului francez, constituiți în Adunarea Națională, au adoptat Declarația Drepturilor Omului și ale Cetățeanului, care ulterior a fost plasată alături de preambulul Constituției din 3 septembrie 1791[1]. În primul titlu al Constituției, se prevede că aceasta garantează un ansamblu cuprinzător de drepturi civile. Constituția interzice expres puterii legislative să adopte vreo lege care să aducă atingere sau să pună un obstacol în fața exercitării drepturilor naturale și civile pe care le-a consemnat și garantat.

Sub influența Declarațiilor de drepturi adoptate de unele state americane – foste colonii 12
engleze –, revoluționarii francezi au făcut o legătură directă între drepturile fundamentale ale omului și menirea Constituției de a le apăra. De pildă, în primul proiect de Declarație a drepturilor făcut de Sieyès, la 20-21 iulie 1789, se prevede că „orice Constituție politică nu poate avea alt scop decât acela de a manifesta, a extinde și a garanta drepturile omului și ale cetățeanului"[2]. Texte asemănătoare conțin și alte proiecte de declarații. O concluzie simplă decurge din această concepție: încălcarea printr-o lege adoptată de Parlament a drepturilor omului echivalează cu încălcarea Constituției și, deci, trebuie sancționată ca atare. Un alt revoluționar francez, ducele Dupont de Nemours, a susținut cu fervoare în vara anului 1789 necesitatea de a se înscrie în Constituție o declarație imperativă prin care să se declare formal, cu valoare de principiu general, că toate legile care ar fi contrare Constituției sunt nule de plin drept[3]. „Întreaga legislație a unei țări – propunea ducele de Nemours, membru al Adunării Constituante – trebuie cuprinsă într-o declarație a drepturilor, așa cum au făcut statele Americii; națiunea cunoscând o dată ce este just, nu mai poate da nimănui autoritatea de a face legi, ci numai regulamente, pentru a asigura păstrarea

---

În literatura de specialitate din perioada interbelică s-a apreciat că „o lege nu există ca atare, decât dacă este edictată de autoritatea competentă și cu formalitățile legale. Criteriul formal este în această privință atât de esențial și necesar actului legislativ, încât lipsa ori nerespectarea lui atrage de plano neexistența legii; nu avem de a face nici măcar cu o lege neconstituțională, ci pur și simplu cu o lege inexistentă (*C. Rarincescu*, Decretele-legi și dreptul de necesitate, București, 1924, p. 19). Aceeași opinie este împărtășită și de *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. I, Ed. Casei Școalelor, București, 1930, p. 247. Această teză a fost preluată din doctrina franceză (a se vedea *G. Jèzé*, Les principes généraux de droit administratif, vol. I, Girard et Brière, Paris, 1925, p. 350; *A. Esmein*, Éléments de droit constitutionnel français et comparé, vol. II, Sirey, Paris, 1927, p. 642). A se vedea, pentru dezvoltări, *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 57 și urm.

[1] În Preambulul Constituției din 1791 se prevede că „Adunarea Națională, dorind să întemeieze Constituția franceză pe principiile pe care ea le recunoaște și le declară, abolește irevocabil instituțiile care au lezat libertatea și egalitatea în drepturi" (Les Constitutions de la France depuis 1789, Flamarion, Paris, 1995, p. 35).

[2] *S. Rials*, Declarația Drepturilor Omului și ale Cetățeanului, Ed. Polirom, Iași, 2002, p. 482.

[3] *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. I, Ed. Casa Școalelor, București, 1930, p. 248. A se vedea și *A. Esmein*, Éléments de droit constitutionnel français et comparé, Sirey, Paris, 1909, p. 535.

drepturilor. În acest sens restrâns se poate admite organizarea unei puteri legislative, cu condiția ca aceasta să nu fie permanentă"[1].

13 Ideea a fost reiterată de Robespierre într-un discurs parlamentar ținut pe marginea proiectului de Constituție din 1793, în care arăta că „declarația drepturilor este Constituția tuturor popoarelor; celelalte legi sunt prin natura lor schimbătoare și subordonate acesteia; ea trebuie să fie întotdeauna prezentă tuturor spiritelor; să strălucească în fruntea Codului vostru public; primul articol al Codului să fie garanția formală a tuturor drepturilor omului; să dispună că orice lege care le atinge este tiranică și nulă"[2].

14 Așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, asigurarea supremației Constituției impune existența unui ansamblu de garanții care să asigure Constituției o forță juridică supremă[3]. Între aceste garanții, cel mai eficient este controlul constituționalității legilor realizat pe cale jurisdicțională sau printr-o procedură politico-jurisdicțională[4].

15 Ideea de supremație a Constituției, raportată la procedurile de control pentru verificarea conformității actelor adoptate de către autoritățile publice cu textul constituțional, ridică o problemă de principiu, și anume, care este obiectivul final al controlului constituționalității legilor? Finalitatea acestuia constă în apărarea prin mijloace juridice specializate a drepturilor și libertăților constituționale sau în reașezarea raporturilor între cele trei puteri ale statului dezechilibrate prin încălcarea de către una dintre ele a Constituției? În ceea ce ne privește, considerăm că procedura de control al constituționalității legilor răspunde, deopotrivă, ambelor finalități.

16 Prima Constituție scrisă din Europa – cea a Franței, adoptată în 1791 – prevedea, în Titlul VII, art. 8 alin. (3), că niciuna dintre puterile instituite prin Constituție nu are dreptul de a o schimba în întregul său și nici parțial, cu excepția modificărilor care ar putea fi făcute pe calea revizuirii, potrivit procedurii stabilite în acest sens. Iată prin urmare, că părinții fondatori ai constituționalismului francez modern, inaugurat la sfârșitul secolului al XVIII-lea, interziceau formal ca Parlamentul sau oricare altă autoritate publică instituită prin Constituție să acționeze, cu de la sine putere, pentru a deroga de la prevederile constituționale, chiar și indirect, adoptând un regim juridic care să contravină voinței Adunării Constituante.

17 Dispoziția constituțională enunțată nu era însă însoțită de o sancțiune aplicabilă în cazul încălcării sale și nici de procedura de control al neconstituționalității unor acte – îndeosebi normative – adoptate de una sau alta dintre puterile instituite. Până în 1795 această problemă nu a fost reluată nici măcar incidental, deși, principial, Constituția Franței din 1791 a deschis calea instituirii formale a controlului constituționalității legilor.

18 Una dintre principalele probleme care s-au pus în forul legislativ francez, cu ocazia formulării diferitelor propuneri pentru instituirea unor forme de control al constituționalității legilor, s-a referit la legitimitatea controlului. Această problemă a fost dezbătută în

---

[1] *A. Esmein*, op. cit., p. 535. A se vedea și *L. Duguit*, Traité de droit constitutionnel, vol. II, Fontemoing & Cie éditeurs, Paris, 1911, p. 14.

[2] Apud *A. Esmein*, op. cit., p. 535.

[3] *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 67.

[4] A se vedea *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. All Beck, București, 2003, p. 182 și urm.

Adunarea Constituantă franceză din 1795, când abatele de Sieyès a propus înființarea unui juriu constituționar, în a cărui competență urma să intre judecarea plângerilor împotriva oricăror atingeri care ar fi fost aduse Constituției. Aceeași problemă a intrat în dezbaterile jurisprudențiale din instanțele americane, precum și în cele doctrinare, în legătură cu soluția Curții Supreme în afacerea Marbury vs. Madison, din 1803. Dezbateri contradictorii au avut loc, de asemenea, pe marginea modelului european de justiție constituțională propus de juristul austriac Hans Kelsen la începutul secolului XX.

Substanța teoriei lui Kelsen constă în relațiile existente între diferitele norme juridice care formează ordinea juridică a statului. Ordinea de drept, spune Kelsen, nu este un sistem de norme de drept aflate pe același plan, egale, ci o construcție în trepte formată din mai multe straturi. Unitatea sa este asigurată de interdependența care reiese din aceea că valabilitatea unei norme, produsă conform unei alte norme, se bazează pe această din urmă normă, a cărei producere este determinată la rândul ei de altă normă[1]. Însăși ordinea juridică națională presupune existența unor structuri și a unor legături logice între diferitele norme care reglementează un raport social determinat. O normă în sine, privită izolat de alte norme, nu are nicio valoare juridică, întrucât îi lipsește criteriul logic și motivația reglementării. Norma juridică capătă valoare în măsura în care poate fi așezată în relație cu o altă normă, aflată ea însăși într-o relație identică cu o normă superioară[2]. Niciuna dintre cele două norme nu ar avea valoare, dacă nu ar fi raportată la un criteriu determinat, în funcție de care își dovedește utilitatea socială, realizându-și scopul: reglementarea juridică a unui raport social. 19

Chiar ideea de valoare presupune, într-un sistem logic de gândire, două entități, aflate într-o legătură cauzală. Dominique Rousseau spune, în spiritul concepției kelsiene, că natura juridică a unei norme rezultă din introducerea ei într-un ansamblu ierarhizat, din conexiunea diferitelor grade sau trepte aflate la același nivel de reglementare, normele aflate la un nivel superior transmițându-și validitatea normelor inferioare[3]. Concluzia care se desprinde din această relație este simplă: normele juridice inferioare trebuie să se conformeze conținutului normelor juridice superioare; în caz contrar, ele trebuie considerate nule, neputându-se aplica ca atare, decât în măsura în care sunt modificate în mod corespunzător, pentru a se reface relația de corespondență inițială între cele două categorii de reglementare normativă. 20

Așadar, sistemul ierarhic al dispunerii normelor juridice pe paliere, după criteriul forței lor juridice, se întemeiază pe supremația normei juridice superioare față de cea inferioară. În vârful sistemului este așezat actul normativ cu importanța socială, politică și juridică cea mai însemnată: Constituția. Ei i se subordonează, din treaptă în treaptă, toate normele juridice care intră în ordinea de drept a statului, acestora fiindu-le interzis să instituie un regim juridic care nu corespunde celui stabilit prin dispozițiile Constituției. 21

Problema care rămâne nesoluționată este stabilirea organismului competent să verifice conformitatea dintre normele juridice inferioare cu cele superioare și procedura la care acesta poate recurge pentru a constata că norma inferioară contravine sau o încalcă pe cea superioară. În legătură cu această problemă, Hans Kelsen, consideră că însăși Constituția ar 22

[1] *H. Kelsen*, Doctrina pură a dreptului, Ed. Humanitas, București, 2000, p. 272.
[2] *D. Rousseau*, op. cit., p. 20.
[3] Ibidem.

trebui să precizeze expres organismul respectiv și că în lipsa acestei precizări, competența de a verifica conformitatea constituțională a unei norme legale ar reveni de drept autorității care ar trebui să aplice norma neconstituțională, adică instanței judecătorești[1].

23 Ierarhia normelor juridice nu este un concept abstract, ci rezultatul direct al diferenței între puterea constituantă și puterile constituite. Puterea constituantă este tot o putere delegată, ca și puterile constituite, dar, în cazul primei, delegarea este făcută direct de către națiune, în virtutea prerogativelor sale suverane, și are ca unic scop adoptarea Constituției. Dacă puterea constituantă, atribuită de națiune unei Adunări Reprezentative, are, între altele, funcția de a organiza în stat instituțiile de guvernare și de a le reglementa prin Constituție modul de funcționare, atribuțiile, precum și raporturile instituționale între ele, puterile constituite au sarcina de a reglementa în mod concret formele de organizare politică, economică și socială ale unei comunități umane determinate geografic și istoric, dar strict în cadrul stabilit de puterea constituantă prin Constituție.

24 Rezultă că actele puterilor constituite – puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească – trebuie să fie în mod necesar conforme cu voința suverană a Adunării Constituante, exprimată solemn în Constituție. Consecința logică a acestei concepții este, așa cum preciza profesorul Paul Negulescu, superioritatea legii constituționale asupra legilor ordinare, căci puterea legiuitoare, fiind o putere constituită, nu are calitatea de a modifica Constituția[2]. Acesta este și motivul pentru care legile ordinare au o forță juridică inferioară față de cea a Constituției, de la care nu pot deroga, sub sancțiunea declarării inaplicabilității lor de către autoritatea competentă[3].

25 În condițiile în care Constituția consacră la nivel formal suprem cele mai importante valori politice, economice și sociale ale societății, drepturile fundamentale ale cetățenilor, precum și autoritățile guvernante, statuând astfel un cadru organizatoric și funcțional ferm de stabilitate, Parlamentul sau, după caz, Guvernul ori oricare alte autorități statale, nu au dreptul să încalce sau să schimbe stabilitatea ordinii juridice impusă prin Legea fundamentală. Dacă Constituția este expresia voinței suverane a națiunii, autoritatea publică care o încalcă intră în conflict cu națiunea ca atare, a cărei voință constituțională ar fi înfrântă.

26 Declarând o lege ca fiind neconstituțională, Curtea Constituțională sau, după caz, o instanță ordinară, constată o încălcare a principiului separației puterilor în stat și, prin aceasta, nu numai un dezechilibru între Parlament și voința poporului, exprimată direct sau indirect, prin Adunarea Constituantă, ci și o dezechilibrare a celor trei puteri – puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească. Misiunea autorității publice competente – Curtea Constituțională sau instanța judecătorească – este, în acest caz, dublă: constată încălcarea Constituției și, totodată, o sancționează, obligând Parlamentul să renunțe la o lege neconstituțională sau să o modifice, refăcând echilibrul constituțional

---

[1] *H. Kelsen*, op. cit., p. 325.

[2] *P. Negulescu*, Principiile fundamentale ale Constituției din 27 Februarie 1938, Atelierele „Zanet Corlățeanu", București, 1939, p. 210.

[3] „... constituțiunea fiind o lege de esență superioară, pe care legiuitorul ordinar nu o poate modifica, într-un sistem de constituțiune rigidă, opera legiuitorului ordinar, care violează constituțiunea, este o operă ilegală, care nu poate și nu trebuie să producă efecte juridice" (*P. Negulescu*, op. cit., p. 211).

inițial. Din această perspectivă, judecătorul constituțional devine – așa cum se exprima Dominique Rousseau – o frână, un obstacol și o limitare a voinței legislative exprimate de cei aleși[1].

Pornind de la aserțiunea că orice acțiune a omului are o motivație și un scop și că acțiunile oamenilor produc efecte asupra altora, ne putem pune întrebarea firească în ce constă legitimitatea controlului constituționalității legilor, îndeosebi, când acesta este exercitat de către judecătorul sesizat potrivit competenței sale într-o cauză contencioasă? Întrebarea prinde contur dacă admitem că judecătorul are dreptul să interpreteze textul de lege, pentru a-l aplica la particularitățile cauzei pe care este chemat să o soluționeze. Aplicarea legii la un caz concret presupune din partea judecătorului un efort de interpretare a sensului acesteia, în funcție de speța în care este chemat să se pronunțe. Hotărârea sa va obliga părțile aflate în proces să respecte necondiționat voința Parlamentului exprimată prin lege. 27

Chiar și numai aceste argumente sunt îndeajuns pentru a demonstra supremația Constituției și poziția sa ierarhic dominantă în raport cu celelalte acte normative. Pentru a înțelege, însă, și mai clar supremația Constituției, vom spune că aceasta nu are relevanță numai față de celelalte acte normative. Astfel, activitatea politică în general, a unor forțe sociale – cum ar fi partidele politice – în special, trebuie să fie conforme cu dispozițiile constituționale. 28

Sistemele constituționale moderne prevăd în acest sens sancțiuni pentru încălcarea prevederilor Legii fundamentale, fie de către autoritățile statale care desfășoară o activitate politică propriu-zisă, cum este, de pildă, șeful statului, fie de către partidele politice. 29

De asemenea, este o îndatorire generală a șefului statului de a veghea la respectarea de către toate celelalte autorități publice, organisme neguvernamentale, cetățeni, partide politice, sindicate ș.a. a Constituției [de exemplu: art. 2 §3 din Constituția SUA; art. 80 alin. (2) din Constituția României; art. 5 din Constituția Franței]. 30

Asigurarea supremației Constituției înseamnă, astfel, asigurarea stabilității politice și a ordinii juridice în stat. Datorită supremației Constituției, Legiuitorul constituant a stabilit o anume ierarhie a actelor normative, în fruntea tuturor acestora fiind așezată chiar Legea fundamentală. Ei îi urmează legile constituționale, legile organice, legile ordinare, ordonanțele, hotărârile Guvernului ș.a.m.d. 31

O ultimă observație se impune în ceea ce privește Constituția bazată pe cutumă. Prin definiție, problema supremației unui asemenea tip de lege fundamentală se pune în alți termeni decât supremația Constituției scrise. Noua cutumă sau o nouă lege cu un conținut constituțional se va substitui cu ușurință cutumei ieșite din uz, respectiv, legii a cărei modificare sau abrogare se impune. 32

Supremația Constituției este însă doar un principiu. Ea trebuie dublată de stabilirea unui mecanism care să-i dea consistență, s-o apere. Această concepție a făcut ca în toate Constituțiile scrise să apară un mecanism special, care să asigure superioritatea normelor instituite de puterea constituantă față de legile ordinare, în sensul că ele nu pot fi modificate decât tot de puterea care le-a instituit, cu respectarea unor forme și garanții speciale, diferite de cele ale legilor ordinare[2]. Pentru asigurarea supremației Constituției, 33

[1] *D. Rousseau*, op. cit., p. 11.

[2] *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. I, Ed. Casa Școalelor, București, 1930, p. 220.

doctrina și practica constituțională au creat două instituții juridice eficiente: controlul constituționalității legilor și contenciosul administrativ[1].

34 Dacă legitimitatea Parlamentului rezidă în voința suverană a poporului, este firesc ca și verificarea constituționalității actelor legislative ale Parlamentului să se întemeieze tot pe voința poporului, mai ales în statele în care Constituția este aprobată în finalul procedurii legislative constituante, de către popor, prin referendum. În condițiile în care controlul constituționalității legilor este statuat în Constituție, nu se poate tăgădui legitimitatea democratică a acestuia. Nu este vorba, în acest caz, de o neîncredere exprimată de corpul referendar, în proprii aleși, de o „prezumție de vinovăție" de natură constituțională a acestora, că se vor abate de la mandatul general primit de la alegători. Teoretic, se afirmă, cu mai mult sau mai puțin temei, că voința parlamentarilor este extinderea procedurală a voinței suverane a poporului, pe care acesta, din motive obiective, nu o poate exprima el însuși. Ar fi însă nerealist să se considere că între voința națiunii și voința legislativă a membrilor Parlamentului ar fi semnul identității. Practic, este vorba de două categorii de voință, mai mult sau mai puțin diferite, și uneori, chiar contradictorii. Parlamentarii exercită puterea de stat, iar aceasta este prin natura sa o putere delegată vremelnic și revocabilă prin proceduri electorale.

35 Dacă ne referim la voința națiunii, în componența sa legislativă, avem în vedere voința poporului de a i se reglementa relațiile sociale pentru asigurarea „Binelui său comun". Nimeni nu simte mai bine ca poporul cum ar trebui să i se reglementeze raporturile cu instituțiile de guvernare, ca și raporturile intersociale, precum și drepturile și libertățile sale fundamentale. Privită din această perspectivă, opera legislativă a reprezentanților națiunii nu este altceva decât o încercare izbutită sau neizbutită de a fixa normativ ceea ce ar dori poporul din partea acestora. Se poate spune astfel, că **Parlamentul legiferează în numele poporului, pentru popor, dar și sub controlul poporului** și că opera sa legislativă nu este automat o extindere mecanică a voinței legislative suverane a națiunii. Trebuie spus, totodată, că națiunea are dreptul să conteste public legile votate de Parlament.

36 Dacă admitem că teoretic „Binele comun" al poporului este fixat în normele constituționale, legea, care este opera legislativă exclusivă a Parlamentului poate contraveni dispozițiilor constituționale, pe care le-ar încălca, într-o interpretare penală, cu intenție sau din culpă. De aceea, o astfel de operă legislativă, dacă se îndepărtează de voința suverană a națiunii poate și trebuie sancționată printr-o procedură de contencios constituțional de către instanța de judecată, ori, după caz, prin decizia unei Curți Constituționale. Așadar, ceea ce se controlează pe calea controlului constituțional este opera normativă a Parlamentului, și nu voința legislativă a națiunii. Ideea că legea este expresia voinței generale, poate fi, prin urmare, un mit întreținut de guvernanți pentru protejarea intereselor proprii, uneori contradictorii cu cele ale poporului. În realitate, legea este expresia voinței politice a partidelor parlamentare, urmând ca poporul să aprecieze la încheierea ciclului electoral gradul de compatibilitate între voința sa și cea a partidelor în cauză.

37 În acest context teoretic trebuie interpretată „prezumția de vinovăție" a membrilor Parlamentului, alegătorii presupunând că reprezentanții lor în forul legislativ vor încălca în timpul mandatului dispozițiile Constituției[2]. Din această perspectivă se impune de la

[1] Idem, p. 239.

[2] Într-o lucrare de referință pentru natura justiției constituționale, Dominique Rousseau arată că dacă se admite diferențierea între voința celor guvernați și cea a guvernanților, controlul legilor

sine concluzia că rolul judecătorului constituțional constă în repunerea unei legi în ordinea constituțională statuată, în restabilirea legalității constituționale și a echilibrului între puteri. În această ecuație, judecătorul constituțional este „gardianul", în timp ce parlamentarul este cel ce poartă anatema „prezumției de vinovăție"[1)].

B. Noțiunea de control al constituționalității legilor

Deși, teoretic, Parlamentul ar trebui să fie cel mai fidel adept al Constituției, în practica 38
parlamentară se întâlnesc cele mai numeroase derogări de la litera Constituției, apărute în Monitorul Oficial, sub forma legilor. Sunt cel puțin două explicații pentru încălcarea de către Parlament a Constituției. Prima ține de vocația forului legislativ de a fi titularul suveranității poporului, calitate în care Parlamentul se consideră îndreptățit să „schimbe" în numele și interesul poporului Constituția, adoptând printr-o procedură ordinară o lege care nu este conformă cu dispozițiile acesteia. A doua explicație ține de comportamentul interesat al partidelor și grupurilor parlamentare, care uneori impun reprezentanților națiunii să militeze mai mult pentru interesele politice și de altă natură ale partidelor respective decât pentru interesele populației. Dacă la un moment dat, interesele de partid contravin Constituției, este posibil ca legea aprobată de Parlamentul controlat politic de un astfel de partid să contravină Constituției. Acest fenomen este general, dar îl întâlnim cu deosebire în state cu democrații neconsolidate. Așa cum afirma un reputat jurist francez, oricine știe astăzi că un parlamentar exprimă mai mult voința partidului său decât pe cea a națiunii[2)]. La cele două explicații mai pot fi adăugate două: insuficienta documentare științifică a unor proiecte de lege și propuneri legislative sau a unor amendamente, precum și ignorarea cazuisticii Curții Constituționale.

În principiu, orice lege aflată în vigoare prezintă o prezumție de constituționalitate.[3)] În 39
caz contrar, se consideră că aceasta nu există, întrucât este o cerință obiectivă și generală ca legea să corespundă Constituției. Numai sub această condiție, ea face parte din ordinea de drept a statului. Astfel, este receptată în conștiința colectivă a poporului. În fond, ceea ce se urmărește prin intermediul elaborării și adoptării Constituției este manifestarea voinței normative a poporului, exprimată pe două planuri, care se intersectează:

a) constituția să conțină principiile generale ale organizării și funcționării unui stat de drept și ale unui sistem de guvernământ democratic;

b) constituția să conțină și să garanteze drepturile inerente ființei umane și libertățile de care aceasta are nevoie pentru a trăi și a lucra într-o comunitate umană.

---

votate de aceștia din urmă nu contravine principiului democratic: nu voința poporului este controlată, ci numai aceea a reprezentaților (a se vedea *D. Rousseau*, op. cit., p. 41).

[1)] Unul dintre învățămintele majore ale științei politice contemporane este faptul că cei aleși formează un corp profesional având interese proprii, diferite de cele ale cetățenilor, pe care trebuie să le apere.

[2)] *D. Rousseau*, Droit du contentieux constitutionnel, Montchréstien, Paris, 1990, p. 372. A se vedea și și *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 233.

[3)] În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că o normă juridică acționează în timp din momentul intrării ei în vigoare și până în momentul ieșirii sale din vigoare și, între aceste momente, se bucură de prezumția de constituționalitate. A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 766 din 15 iunie 2011 (M.Of. nr. 549 din 3 august 2011)

40 Din moment ce Constituția intră în vigoare și se construiește edificiul statal în conformitate cu principiile și valorile politico-juridice stipulate în Constituție, iar acesta, la rândul său, construiește o ordine normativă care corespunde literei și spiritului Constituției, se presupune că fiecare normă juridică astfel adoptată este constituțională. Proba neconstituționalității ei trebuie adusă de cei care contestă constituționalitatea, iar proba respectivă urmează să fie evaluată de către o autoritate publică independentă. Sancțiunea pentru neconstituționalitatea unei legi este anularea acesteia, dar printr-o procedură formală prevăzută chiar de Constituție. Aceasta este schema teoretică a sancționării „legii neconstituționale", construită simplu și magistral de către Hans Kelsen[1].

41 În jurisprudența Curții Constituționale s-a subliniat că verificarea constituționalității legilor nu este un scop în sine, ci trebuie să permită stabilirea și înlăturarea încălcărilor Constituției, în scopul de a asigura cel mai bine realizarea imperativelor constituționale. Astfel, sancționarea neconstituționalității trebuie să se integreze în procesul continuu de realizare și optimizare a forței normative a Constituției[2].

42 Acceptarea principiului supremației Constituției a însemnat și o preocupare pentru stabilirea organismului competent, precum și a unui mecanism și a unor reguli procedurale de verificare a conformității legilor și a altor acte normative cu dispozițiile constituționale. Nu mai puțin importantă s-a dovedit a fi problema calificării efectelor actelor prin care autoritatea politică competentă declară o lege ca fiind neconstituțională sau, după caz, prin care constată neconstituționalitatea unei legi.

43 Înțelegem prin control al constituționalității legilor *ansamblul dispozițiilor normative care reglementează activitatea de verificare a conformității legilor și altor acte normative cu dispozițiile Legii fundamentale*[3]. Sediul acestor norme juridice se găsește, firește, în Constituție. Lor li se adaugă normele cuprinse în actul normativ special, care reglementează organizarea și funcționarea instituției învestite cu prerogativele de jurisdicție constituțională.

44 În absența unei dispoziții constituționale care să stabilească fără echivoc organismul abilitat să controleze constituționalitatea unei legi, revine instituțiilor împuternicite să aplice legile, competența de a verifica conformitatea dispozițiilor legale cu textul Constituției. Această construcție teoretică, aparținând juristului Hans Kelsen, servește ca argument pentru recunoașterea dreptului instanțelor judecătorești de a controla neconstituționalitatea legilor în condițiile în care Constituția nu reglementează ca atare această procedură[4]. Să recunoaștem, însă, că această opinie era susținută constant în doctrina juridică românească de autori nu mai puțin inventivi din punct de vedere teoretic decât Hans Kelsen. Parcurgerea publicisticii juridice românești de la începutul secolului al XX-lea, contemporană cu opera lui Kelsen, evidențiază că autorii români ajunseseră la aceleași concluzii cu cele susținute de juristul austriac, privind raporturile între forța juridică a Constituției și cea a legilor și regulamentelor adoptate de Guvern[5].

---

[1] A se vedea *H. Kelsen*, op. cit., p. 324.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 38 din 7 iulie 1993 (M.Of. nr. 176 din 26 iulie 1993).

[3] *M. Lepădătescu*, Teoria generală a controlului constituționalității legilor, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1974, p. 9.

[4] A se vedea *H. Kelsen*, op. cit., p. 325.

[5] A se vedea *I.D. Filitti*, Inconstituționalitatea unei legi, în Dreptul nr. 28 din 6 aprilie 1895; *Alexander* (Alexandru Degrea, consilier al Curții de Casație *n.n.* - C.I.), Legi neconstituționale...,

Constatarea neconstituționalității unei legi nu este urmată de o sancțiune determinată, 45
formală aplicată organismului care a adoptat actul normativ neconstituțional. Nici șeful statului, care promulgă legea declarată ulterior neconstituțională, nu este pasibil de o sancțiune juridică și, de asemenea, nici miniștrii care au avizat proiectul legii respective. Desigur, este admis teoretic că electoratul poate sancționa un astfel de „comportament neconstituțional" al tuturor celor implicați în procesul legislativ în urma căruia a rezultat o lege neconstituțională. Temeiul juridic al unei astfel de sancțiuni îl constituie chiar încălcarea de către organismul care a adoptat legea neconstituțională și, după caz, de către șeful statului și miniștrii în cauză, a art. 1 alin. (5) și a art. 54 alin. (2) din Constituție. Teoretic, problema aplicării unei sancțiuni este pe deplin justificată, întrucât, în termeni generali, orice încălcare a legii presupune ca ripostă din partea societății și a puterii statului o sancțiune proporțională cu efectele nocive ale acesteia.

Privită din această perspectivă, dispoziția înscrisă în art. 147 alin. (2) din Constituție, care 46
obligă Parlamentul să reexamineze legea neconstituțională pentru a o pune de acord cu textul constituțional incident, ar putea apărea ca o sancțiune – deși nu întrunește trăsăturile acesteia –, deoarece Parlamentul, ca depozitar al puterii suverane a poporului, nu poate fi obligat să facă sau să nu facă ceva, de nicio altă autoritate publică. Sancționarea mai evidentă apare în art. 147 alin. (1) din Constituție și constă în încetarea după un anumit termen a efectelor juridice ale dispozițiilor cuprinse în legile și ordonanțele Guvernului aflate în vigoare, a căror constituționalitate a fost infirmată prin decizie a Curții Constituționale. Tot o sancțiune prevăzută în același text constituțional se referă la suspendarea aplicării dispozițiilor legale neconstituționale pe durata perioadei de 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale prin care s-a constatat neconstituționalitatea acestora. În această situație ipotetică, Președintele României, care a aprobat legea neconstituțională, nu suportă nicio sancțiune, deși, promulgând o astfel de lege, neconformă cu textul Constituției, a făcut dovada că nu și-a îndeplinit în mod corespunzător atribuția, prevăzută în art. 80 alin. (2) din Legea fundamentală, de a veghea la respectarea Constituției. Teoretic și ca ipoteză de lucru, se poate ridica problema legitimității unei acțiuni de suspendare din funcție a unui Președinte al României care pe durata mandatului său a promulgat un număr consistent de legi a căror constituționalitate a fost ulterior infirmată de Curtea Constituțională[1)].

în Dreptul nr. 78 și 81 din 1893 și în Dreptul nr. 4 din 13 ianuarie 1894; *C.G. Dissescu*, Puterea judecătorească și legile neconstituționale, în Dreptul nr. 29 din 10 aprilie 1912; *P. Missir*, Au sau nu judecătorii noștri dreptul de a examina constituționalitatea legilor?, în Dreptul nr. 13 din 16 februarie 1912; *Al. Cerban*, Instanțele noastre judecătorești au ele dreptul să examineze constituționalitatea legilor?, în Dreptul nr. 2 din 5 ianuarie 1912; *S. Rosental*, Inconstituționalitatea legilor înaintea instanțelor judecătorești, în Dreptul nr. 62 din 14 octombrie 1912, Dreptul nr. 63 din 18 octombrie 1912, Dreptul nr. 64 din 21 octombrie 1912. Mai mult chiar, în practica judecătorească se admisese că „judecătorii având în atribuțiile lor dreptul și datoria de a aplica nu numai legile ordinare, dar și dispozițiunile din constituție, urmează că în cazul când se invocă o contrarietate între o lege ordinară și o dispoziție constituțională, judecătorii au în căderea lor să examineze dacă într-adevăr există un conflict între legea ordinară și Constituțiune și, dacă constată acest conflict, să dea precădere dispozițiunilor Constituțiunei care trebuie să se impue prin autoritatea ei tuturor puterilor statului, și să înlăture aplicarea legei ordinare contrară constituțiunei". A se vedea Hotărârea Tribunalului Ilfov, Secția comercială, ședința din 7 mai 1912, în Dreptul nr. 39 din 24 mai 1912.

[1)] În lucrarea *Doctrina pură a dreptului*, Hans Kelsen spunea că „anumite persoane care participă, conform Constituției, alături de Parlament la procesul de legiferare, cum ar fi șeful statului

C. Formele de control al constituţionalităţi legilor

47 Pentru a se verifica conformitatea unei legi cu dispoziţiile constituţionale, au fost propuse, în principal, trei sisteme:

a) controlul exercitat de către un organism politic;

b) controlul exercitat printr-un organism jurisdicţional[1].

c) controlul exercitat de către un organism politic-jurisdicţional. Primele două sisteme mai sunt cunoscute şi sub denumirea de *control preventiv* şi, respectiv, *control posterior*[2].

a) Controlul constituţionalităţii legilor exercitat de un organism politic

48 Acest gen de control este controversat, deoarece organismul învestit cu prerogativele de control al constituţionalităţii legilor votate de Parlament apare ca o autoritate care ar exercita o a patra putere în stat, putând să infirme voinţa parlamentarilor, ei înşişi exponenţi ai voinţei suverane a poporului. În realitate, controlul politic al constituţionalităţii nu impietează cu nimic asupra prerogativelor Parlamentului şi se exercită în baza Constituţiei. Controlul politic al constituţionalităţii legilor a fost inclus la nivel constituţional cu destulă greutate şi nu a avut niciodată o susţinere eficace.

49 Dacă în fostele colonii britanice din America de Nord recunoaşterea competenţei curţilor judecătoreşti de a verifica constituţionalitatea legilor era o consecinţă firească a separării lor totale de Parlament, pe continentul european instanţele mai erau încă percepute în secolul al XVIII-lea ca organisme legate printr-o veche tradiţie de instituţia Parlamentului. În cultura politică europeană, organismul care ar fi putut să se opună tiraniei legislative a Reprezentanţei naţionale ar fi trebuit să fie o ramură a acesteia.

50 Acesta a fost, poate, motivul organizării bicamerale a parlamentului francez prin Constituţia adoptată la 22 august 1795. Art. 44 al Constituţiei a prevăzut că Parlamentul se compune din două Camere, şi anume, Consiliul Bătrânilor şi Consiliul celor 500. Consiliul Bătrânilor, format din 250 de membri desemnaţi pe baze elective, având vârsta de cel puţin 40 de ani, deţinea rolul unei Camere legislative superioare, menite să împiedice Camera inferioară, ai cărei membri trebuiau să aibă cel puţin 30 de ani, să abuzeze de prerogativele sale legislative[3]. În acest sens, Consiliul Bătrânilor se putea opune legilor

---

care promulgă legile sau miniştrii care contrasemnează actele sale, pot fi trase la răspundere şi pedepsite de către o instanţă specială, pentru aşa-numita anticonstituţionalitate a unei legi apărute cu colaborarea lor" (*H. Kelsen*, Doctrina pură a dreptului, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2000, p. 328).

[1] A se vedea, în acest sens: *P. Negulescu*, *G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942, p. 129; *H. Steinbergere*, Modèles de jurisdiction constitutionnelle (2eme Rapport interimaire), Conseil de l'Europe, Commision européene pour la democratie par le droit, 1991, p. 3 şi urm.

[2] În literatura de specialitate sunt analizate şi alte modalităţi de control, cum ar fi, de pildă, controlul prin referendum, potrivit căruia poporul are dreptul de a aprecia constituţionalitatea legilor. Împotriva admiterii unei asemenea jurisdicţii constituţionale populare poate fi adus însă argumentul specializării controlului care nu poate fi asigurat de electorat. Poporul nu are masterat în ştiinţe juridice. De asemenea, un astfel de control este costisitor. Un alt argument constă în lipsa de eficienţă a referendumului în cazul unui absenteism pronunţat al alegătorilor (a se vedea şi *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Bucureşti, 1991, p. 151).

[3] Justificarea bicameralismului era inspirată din modelul american, în care Senatul era conceput ca o Cameră legislativă menită să îngrădească impetuozitatea Camerei Reprezentanţilor. A se

votate de Consiliul celor 500, depunând un veto absolut asupra conținutului întregii legi. Art. 86 din Constituție prevedea că aparține în exclusivitate Consiliului Bătrânilor dreptul de a aproba sau respinge hotărârile Consiliului celor 500. În completare, art. 88 din aceeași Constituție prevedea că refuzul Consiliului Bătrânilor de a aproba o hotărâre a Consiliului celor 500 privește doar acele acte care nu au fost adoptate cu respectarea formelor prescrise prin Constituție. Consiliul Bătrânilor nu avea puterea de a amenda legile votate de Camera inferioară[1].

Prevalându-se de prevederile Constituției, Consiliul Bătrânilor putea exercita un 51
control de constituționalitate asupra legilor votate în Camera inferioară, deși Constituția nu a prevăzut expres un astfel de control. Lectura textelor constituționale privind această procedură relevă caracterul modern și eficient al acestui control. Nu se poate susține caracterul discreționar al unui astfel de control. Este adevărat că procesul legislativ în privința legii respinse de Camera superioară era blocat pentru moment, aceasta putând fi remisă Consiliului celor 500 după trecerea unui an de la respingerea sa. De fapt, acesta era și scopul procedurii de control, care se întemeia indirect pe Declarația Drepturilor Omului și ale Cetățeanului, care completa preambulul Constituției.

Cât privește natura controlului constituționalității exercitat de Consiliul Bătrânilor, 52
trebuie remarcat că acesta avea un caracter politic, membrii Consiliului fiind aleși pe criterii politice și reprezentând, fiecare dintre ei, întreaga națiune[2].

Ideea unui control al constituționalității legilor fusese, însă, anterior enunțată de 53
Robespierre, la 10 mai 1793, într-o ședință a Convenției la care se dezbătea proiectul de Constituție girondin[3]. La rândul său, deputatul girondin Maximin Isnard a propus în ședința Convenției din ziua următoare completarea Declarației drepturilor omului, cu un text având conținutul și semnificația unui pact social, care să confere acesteia o forță juridică superioară față de toate celelalte legi. Textul propus de Isnard avea următorul conținut: „Orice articol al unui act constituțional, sau al unei alte legi subsecvente care contravine prezentului pact social va fi nul"[4]. Propunerile făcute de cei doi deputați nu au avut însă câștig de cauză. Proiectul propus de Isnard prezenta inconvenientul că

---

vedea, în acest sens, *R.B. Ripley*, Congress. Process and Policy, W.W. Norton & Co., New York, 1988, p. 45. În legătură cu opțiunea fondatorilor Constituției Statelor Unite ale Americii pentru bicameralism, în istoria constituțională a acestei țări se invocă o discuție între Thomas Jefferson și George Washington. Când Jefferson l-a întrebat pe venerabilul Washington de ce a fost creată a doua Cameră – inițial s-a propus un parlament unicameral – Washington l-a întrebat de ce pune cafeaua în farfurioară. „Ca să o răcesc", i-a răspuns Jefferson. „Chiar așa", a spus Washington, „noi punem legislația într-o farfurioară senatorială, ca să o răcim" (a se vedea *J.L. Sundquist*, Constitutional Reform and Effective Government, The Brooking Institution, Washington, 1986, p. 22).

[1] A se vedea și *A. Văleanu*, op. cit., p. 75; *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1995, p. 140; *C. Debbasch*, op. cit., p. 410.

[2] Art. 52 din Constituția din 1795 a prevăzut că membrii celor două corpuri legislative nu sunt reprezentanții departamentelor care i-au desemnat, ci ai întregii națiuni, care însă nu le putea da niciun mandat.

[3] „Declarația drepturilor – spunea Robespierre – este Constituția întregului popor; alte legi sunt supuse schimbării prin natura lor și subordonate acesteia" (*apud A. Esmein*, op. cit., p. 535).

[4] *A. Esmein*, op. cit., p. 536. A se vedea și *A. Văleanu*, op. cit., p. 76.

sancţionarea Parlamentului în cazul adoptării unei legi neconstituţionale se făcea printr-o acţiune revoluţionară[1].

54 Problema controlului politic a fost reluată în Franţa în cadrul Constituantei învestite cu puterea de a adopta Constituţia Anului III (Constituţia din 1795). Autorul iniţiativei a fost abatele Sieyès, care a propus înfiinţarea unui „Juriu constituţionar", organizat ca un corp de reprezentanţi ai poporului învestiţi cu atribuţia specială de a judeca reclamaţiile împotriva oricăror atingeri care ar fi fost aduse Constituţiei[2]. În susţinerea propunerii sale, abatele de Sieyès construieşte un edificiu juridic interesant în care puterea constituantă se separă de puterea legislativă. Dacă puterea constituantă exprimă direct şi în exclusivitate voinţa generală a poporului suveran, neputând fi influenţată de factori exteriori, puterea legislativă se află într-un parteneriat cu guvernul, astfel încât voinţa normativă pe care o exprimă poate fi influenţată de cea a guvernului, căruia i-a convertit în lege proiectele de lege pe care acesta i le-a supus spre aprobare. De aceea, susţine Sieyès, este necesar să se înfiinţeze o autoritate specială care să anuleze actele şi legile neconstituţionale. În concepţia sa, autoritatea respectivă trebuie să aibă caracter politic şi reprezentativ[3]. Propunerea nu a fost însă acceptată[4].

55 Abatele Sieyès a reiterat-o însă cu prilejul lucrărilor Constituantei Anului VIII (1799), bucurându-se şi de susţinerea generalului Bonaparte, în calitate de Prim Consul. Constituţia adoptată în 1799 a prevăzut înfiinţarea „Senatului Conservator" compus din 80 de membri, inamovibili pe viaţă, având dreptul să intervină în caz de neconstituţionalitate a legilor adoptate de Corpul legislativ, înainte de a fi promulgate de Primul Consul.

56 Art. 37 din Constituţie prevedea că orice decret al Corpului Legislativ, în cea de-a zecea zi după emiterea lui, este promulgat de Primul Consul, afară de cazul în care, în acest termen, nu s-a făcut recurs la Senat pentru motiv de neconstituţionalitate. Acest recurs nu poate avea loc contra legilor promulgate. Dispoziţia era inspirată din art. 1, secţiunea 7, §2 din Constituţia SUA

57 Senatul Conservator putea decide anularea actelor neconstituţionale. De menţionat, acest organism nu-şi exercita atribuţiile din oficiu, fiind sesizat de Tribunat (organism având sarcina să se pronunţe asupra proiectelor de lege) sau de Guvern[5]. Senatul Conservator nu

---

[1] *A. Esmein*, op. cit., p. 536.

[2] „Cer, mai întâi, un juriu al Constituţiei – spunea Sieyès – sau pentru a franciza puţin cuvântul juriu şi pentru a-l distinge în pronunţare de cel de jurat, un juriu constituţionar. Ceea ce cer este un adevărat corp de reprezentanţi cu misiunea specială de a judeca reclamaţiile împotriva oricărei atingeri ce ar fi adusă Constituţiei. Vreţi să daţi o apărare a Constituţiei, o frână salvatoare care să reţină orice acţiune reprezentativă în limitele împuternicirilor sale speciale, stabiliţi un juriu constituţionar" (*apud M. Lepădătescu*, op. cit., p. 138). A se vedea şi *G. Alexianu*, op. cit., p. 249; *M. Prélot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 222; *J.D. Bredin*, Sieyès – la clé de la revolution française, Fallois, Paris, p. 513; *A. de Lapradelle*, Cours de droit constitutionnel, A. Pedone (ed.), Paris, 1912, p. 490-491.

[3] *A. Esmein*, op. cit., p. 536.

[4] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 183.

[5] Art. 28 din Constituţia din 1799 prevedea că Tribunatul sesiza Senatul Conservator în legătură cu toate actele puterii legislative *(„Le Corps législatif")* pentru motive de neconstituţionalitate. Senatul avea o deplină libertate de apreciere. Art. 21 din aceeaşi Constituţie preciza că Senatul

a fost însă eficient datorită regimului politic napoleonian, în care nicio autoritate publică nu se putea opune împăratului. Un alt Senat Conservator a fost înființat, în 1852, de către împăratul Napoleon al III-lea, dar nici acest organism nu a desfășurat o activitate notabilă[1].

Constituția Franței de la 1852 a păstrat controlul politic al constituționalității legilor rezervat competenței Senatului, care, potrivit art. 25 din Actul constituțional, era socotit gardianul pactului fundamental și al libertăților publice[2]. Senatul era competent, potrivit art. 26 din Constituție, să se opună promulgării legilor pe care le considera neconstituționale sau care aduceau explicit atingere textelor constituționale. În Proclamația din 14 ianuarie 1852, făcută de Președintele Republicii, Ludovic Napoleon, cu prilejul adoptării Constituției, se sublinia că Senatul este depozitarul pactului fundamental și al libertăților compatibile cu textul Constituției și este competent să anuleze toate actele arbitrare și ilegale[3]. Constituția de la 1875 a renunțat la această procedură. 58

Caracterul politic al controlului rezultă în primul rând din conținutul politic al Legii fundamentale. Cu alte cuvinte, controlul politic are ca scop conservarea structurilor și mecanismelor de exercitare a puterii politice. Totodată, caracterul politic este imprimat și de organismul care exercită controlul. Acest organism trebuie să exprime, prin reprezentare, voința suverană (politică) a poporului. Nu este mai puțin adevărat că autoritatea care exercită un asemenea control se pronunță asupra voinței politice a parlamentarilor, precum și a Guvernului care a inițiat legea respectivă. Iată, prin urmare, cel puțin trei factori care imprimă caracterul politic al acestui control. 59

Un asemenea organism ar urma să exercite jurisdicția constituțională fie pe cale preventivă, opunând veto-ul său legilor adoptate de Parlament, dar nepromulgate de șeful statului[4]. Controlul politic este un control abstract. 60

Împotriva controlului politic se aduc câteva argumente principale: 61

a) principiul separației puterilor nu ar admite, în afara celor trei autorități guvernante, crearea unei a patra, situată „deasupra" Parlamentului și Guvernului și investită cu dreptul de a le cenzura activitatea legislativă, și respectiv, puterea regulamentară;

b) organismul politic care exercită controlul ar putea fi discreționar, putând să infirme voința suverană a reprezentanților poporului;

„menține sau anulează toate actele ce îi sunt prezentate ca neconstituționale de Tribunat sau de Guvern". A se vedea *M. Duverger*, Constitutions et documents politiques, PUF, Paris, 1992, p. 120.

[1] *C. Ionescu*, op. cit., p. 184. A se vedea și *C. Leclercq*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Litec, Paris, 1999, p. 110-111.

[2] În Codul penal francez intrat în vigoare în 1810, art. 127 excludea expres orice intervenție a tribunalelor în ordinea legislativă (a se vedea *Larnaude*, Inconstituționalitatea legilor și stabilirea sancțiunei sale, în Dreptul nr. 58 din 30 septembrie 1912).

[3] *J. Godechot* (ed.), Les Constitutions de la France depuis 1789, Flamarion, Paris, p. 290-291. Într-o Proclamație din 2 decembrie 1852, Președintele Republicii caracteriza Senatul ca un corp ponderator. Senatul va îndeplini această misiune până la 21 mai 1870, când, printr-un *senatus-consult*, a stabilit Constituția noului imperiu. Art. 31 din Constituție a prevăzut că rolul Senatului este de a dezbate și vota proiectele de lege (a se vedea și *L. Duguit*, Traité de droit constitutionnel, vol. I, Fontemoing et Cie éditeurs, Paris, 1911, p. 156).

[4] *C. Debbasch* ș.a., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Ed. Économica, Paris, 1983, p. 79.

c) controlul constituţionalităţii legilor trebuie să fie un control de specialitate, situat deasupra oricăror argumente politice[1].

62 Singurul avantaj al controlului politic constă în faptul că s-ar exercita înainte ca legea (neconstituţională) să intre în vigoare.

b) Controlul constituţionalităţii legilor exercitat ca urmare a ridicării în faţa unei instanţe judecătoreşti a unei excepţii de neconstituţionalitate cu prilejul judecării unei cauze

63 Această modalitate de control are o vechime considerabilă, instanţele fiind primele organisme care s-au confruntat, în practica judiciară, cu neconstituţionalitatea unei legi[2]. Exercitarea acestui control de către instanţele judecătoreşti este o expresie a aplicării principiului separaţiei puterilor[3].

64 Fundamentarea teoretică a controlului constituţionalităţii legilor pe principiul separaţiei puterilor, este unanim acceptată în doctrina constituţională. Unii autori au subliniat chiar că recunoaşterea acestui drept de control tribunalelor este o consecinţă logică a separaţiei puterilor şi, deci, nu ar mai trebui expres prevăzută[4]. La aceeaşi concluzie a ajuns şi un autor român, Al. Văleanu, care nota că instituţia controlului constituţionalităţii legilor îşi poate datora existenţa principiului separaţiei puterilor în stat[5].

65 Controlul judecătoresc al constituţionalităţii legilor are următoarele trăsături:

a) este un control difuz, putând fi exercitat de către toţi judecătorii, dar nu exclude posibilitatea ca o singură instanţă (cea mai înaltă instanţă) să deţină această competenţă;

b) este un control concret, adică se exercită în situaţia în care neconstituţionalitatea unei legi este susţinută cu ocazia unui proces aflat pe rolul unei instanţe;

c) este un control posterior, ceea ce înseamnă că se exercită asupra unei legi aflate deja în vigoare.

66 În cazul controlului difuz şi concret exercitat de către instanţele judecătoreşti, este firesc ca efectele deciziei prin care se constată neconstituţionalitatea legii să se raporteze exclusiv la părţile aflate în proces, legea, deşi neconstituţională, urmând să se aplice în continuare[6]. Dimpotrivă, dacă verificarea constituţionalităţii legilor revine competenţei unei singure instanţe, aceasta este îndreptăţită să anuleze legea ca atare, în felul acesta efectele deciziei sale având efecte *erga omnes*[7].

---

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 152; *C. Debbasch* ş.a., op. cit., p. 79; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 219-220).

[2] În SUA, orice persoană juridică se poate adresa completului de judecată printr-o acţiune directă *(Writ of injuction)* susţinând că drepturile sale legitime sunt afectate de aplicarea unei legi pe care o consideră neconstituţională. Judecătorul sesizat se va pronunţa în legătură cu neconstituţionalitatea legii respective şi, dacă constată neconstituţionalitatea acesteia, interzice autorităţilor învestite cu executarea ei să o aplice (a se vedea şi *O. Duhamel, Y. Meny*, Dictionnaire constitutionnel, PUF, Paris, 1992, p. 229).

[3] *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 133-134.

[4] *L. Duguit*, Traité de droit constitutionnel, vol. III, Sirey, Paris, 1923, p. 673-674.

[5] *A. Văleanu*, Controlul constituţionalităţii legilor în dreptul român şi comparat, Bucureşti, 1936, p. 24-25.

[6] *H. Kelsen*, op. cit., p. 327.

[7] Ibidem.

Controlul exercitat de către magistrați de profesie, potrivit unei proceduri jurisdicționale experimentate în practica judecătorească, este considerat în literatura de specialitate mai eficient decât controlul politic exercitat de către un organism ai cărui membri pot fi lipsiți de experiența dobândită în practica judecătorească.

Împotriva unei asemenea proceduri se aduc însă și unele critici, întemeiate la prima 67
vedere. Un asemenea control ar presupune:

a) aprecieri cu caracter politic făcute de magistrați cu privire la conținutul unor legi care, după cum este cunoscut, reflectă viziunea legislativă a majorității politice din forul legislativ;

b) ingerința puterii judecătorești în activitatea legislativă printr-un surplus de „zel judecătoresc";

c) posibilitatea de manipulare, sub diferite forme, a magistraților de către puterea executivă;

d) situarea puterii judecătorești deasupra celei legislative;

e) posibilitatea unor erori judiciare imposibil de remediat[1].

Având în vedere vechimea îndelungată a procedurii jurisdicționale a controlului 68
constituționalității legilor, formularea unor critici împotriva acesteia este neîntemeiată.

De fapt, acest tip de control constituțional a fost consacrat într-o manieră generală în 69
sistemele constituționale contemporane, fiind cel mai răspândit până la apariția modelului european de jurisdicție constituțională. Deși astfel consacrat și acceptat, acest procedeu a dat naștere la o problemă de principiu, și anume, va fi competentă să se pronunțe asupra constituționalității unei legi invocate de oricare dintre părți, instanța ordinară care judecă cauza sau va fi învestită o altă instanță, special constituită?

În general, se admite că va fi competentă să judece constituționalitatea unei legi instanța 70
situată în fruntea ierarhiei instanțelor judecătorești. Procedura de control jurisdicțional este diferită de la un sistem constituțional la altul. Dincolo de diferențele inerente, se pot distinge însă două proceduri:

a) controlul exercitat pe calea unei *acțiuni directe*, intentate împotriva unei autorități, 71
invocându-se încălcarea de către aceasta a unui drept recunoscut prin Constituție sau printr-o altă lege, precum și printr-un act de reglementare a puterii executive (hotărâre, ordonanță, regulament etc.) Rezultă de aici, dreptul oricărei persoane de a contesta constituționalitatea unei legi. Plângerea se adresează fie unei instanțe speciale, învestite prin Constituție pentru exercitarea controlului, fie tribunalelor obișnuite, ori anumitor tribunale (de exemplu, instanța supremă federală din Elveția exercită jurisdicția constituțională în ceea ce privește raporturile între legile cantoanelor și Constituția federală).

Legea declarată neconstituțională ca urmare a acțiunii directe este anulată cu efecte 72
erga omnes[2]. Decizia de anulare are autoritate absolută de lucru judecat. Acest procedeu prezintă dezavantajul că un complet de judecată, format dintr-un număr redus de persoane – supuse greșelii de apreciere – poate să invalideze o lege dezbătută și aprobată de un întreg parlament.

---

[1] A se vedea, în acest sens, *I. Deleanu*, Sancțiunea supremației Constituției, în Dreptul nr. 7-8/1991, p. 24-25.

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 227.

73 b) controlul exercitat *pe cale de excepţie*. Această procedură se foloseşte în cadrul oricărui proces, când oricare parte poate pretinde că un text dintr-o lege sau o lege în ansamblul ei este neconstituţională şi îi afectează drepturile în dosarul care urmează a fi judecat. În termeni juridici, această pretenţie este îndeobşte denumită „excepţia de neconstituţionalitate". Numai părţile în proces pot ridica această excepţie. Primind excepţia de neconstituţionalitate, judecătorul nu se mai poate pronunţa asupra fondului cauzei înainte de a decide, el sau o altă instanţă, dacă legea este într-adevăr neconstituţională.

74 Decizia instanţei poate fi atacată la o instanţă de apel sau la instanţa superioară, până la instanţa supremă. La acest nivel se va decide în mod definitiv asupra constituţionalităţii legii respective. În cazul în care instanţa declară legea ca fiind neconstituţională, efectele deciziei se răsfrâng exclusiv asupra părţilor în proces. În privinţa celorlalţi destinatari ai legii, acestora li se aplică în continuare dispoziţiile legii respective[1]. Aceasta înseamnă că decizia are autoritate relativă de lucru judecat. Acest tip de control este cel mai mult dezvoltat în Statele Unite ale Americii, unde a şi fost creat pe cale pretoriană.

75 În privinţa statului american organizat ca uniune de state în 1787, lipsa din Constituţie a unor prevederi referitoare la sancţionarea încălcării acesteia poate fi explicată prin cenzurarea legislativă a Congresului, depăşirea de către acesta a limitelor sale de legiferare, stabilite în art. I secţiunea a 8-a, fiind lovită de nulitate. Este adevărat că în Constituţie nu se precizează expres autoritatea publică care urma să constate nulitatea. Într-o atare situaţie, Preşedintele SUA ar fi competent să se opună voinţei legislative a Congresului, exprimată cu încălcarea art. I secţiunea a 8-a din Constituţie, opunându-i veto-ul său[2]. Într-un sistem politic întemeiat pe separaţia puterilor, autoritatea publică îndrituită să sancţioneze Congresul pentru ipoteticele sale legi neconstituţionale rămâne însă instanţa judecătorească. Aceasta a fost şi soluţia la care s-a ajuns în 1803, când, pe cale pretoriană, Curtea Supremă a acceptat formal procedura controlului constituţionalităţii legilor[3].

76 Această soluţie nu este cu totul lipsită de fundament juridic, întrucât art. VI secţiunea a 2-a din Constituţie prevăzuse expres că „judecătorii din fiecare stat vor fi obligaţi prin cele de mai sus să le aplice, înlăturând de la aplicare orice prevedere contrară Constituţiei sau legilor oricăruia dintre state". Din lipsa unei proceduri speciale în textul citat, prin care Curţile urmau să soluţioneze un astfel de contencios constituţional, se poate deduce că fondatorii Constituţiei au optat pentru aplicarea dispoziţiilor generale ale procedurii civile[4].

---

[1] Pentru o analiză comparativă a jurisdicţiilor constituţionale moderne, a se vedea: *G. Conac, D. Maus* (coord.), L'exception d'inconstitutionnalité. Expériences étrangères. Situation française, Ed. STH, Paris; H. Steinberg, *op. cit.*; Le controle de constitutionnalite, în Documents d'études, La documentation française nr. 1-15, nr. 1-16/1987; *I. Deleanu*, Justiţia constituţională, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1995, p. 21-33.

[2] Dreptul de veto al Preşedintelui a fost susţinut de Alexander Hamilton, unul dintre fondatorii Constituţiei şi coautor al lucrării *Federalist Papers*. A se vedea şi *L. Fisher*, Constitutional Conflicts between Congress and President, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1985, p. 140-141.

[3] Această soluţie a fost „găsită" de Curtea Supremă a Statelor Unite ale Americii doar după trecerea a 14 ani de la intrarea în vigoare a Constituţiei votate în 1787 (Constituţia SUA a intrat în vigoare la 4 martie 1789).

[4] Statele sudiste susţineau, dimpotrivă, că neconcordanţa dintre legile Congresului şi Constituţia federală trebuie soluţionată de adunările legislative ale statelor (a se vedea *M. Lepădătescu*, op. cit., p. 131).

În Statele Unite ale Americii, ideea controlului constituționalității legilor a fost 77
expusă și susținută în cadrul dezbaterilor Convenției de la Philadelphia, care a votat, la 4 martie 1787, Constituția federală. Propunerile nu au fost acceptate, deși art. VI secțiunea 2 recunoaște judecătorilor competența de a se pronunța în cazul neconcordanțelor între Constituție și o lege ordinară. Trebuie precizat însă că în Constituțiile statelor New York (1777), Pennsylvania (1776) și Vermont (1776) a fost inclusă procedura controlului politic al constituționalității legilor adoptate de legislaturile acestora[1].

O procedură particulară de control politic al constituționalității legilor votate de 78
Parlament a fost inclusă, la insistențele lui Benjamin Franklin, în Constituția statului Pennsylvania, adoptată la 28 septembrie 1776. Secțiunea 47 din Constituție a prevăzut înființarea unui Consiliu de cenzori, format din cetățeni ai statului, care se bucurau de cel mai bun renume. Fiecare oraș și ținut al statului Pennsylvania desemna printr-o procedură electivă câte două persoane, la un interval de șapte ani. Consiliul de cenzori avea rolul de a evalua activitățile de guvernare și de a „cenzura" acele acțiuni care contraveneau Constituției. Consiliul de cenzori avea datoria de a cerceta dacă Constituția fusese încălcată. Totodată, Consiliul de cenzori verifica dacă autoritățile care exercitau puterea legislativă și cea executivă își îndepliniseră îndatoririle prescrise sau, dimpotrivă, își asumaseră alte atribuții sau puteri mai mari decât cele ce le fuseseră stabilite prin Constituție. Sancțiunea aplicată în cazul în care cenzorii constatau neconformitatea unor legi votate de Adunarea legislativă locală cu textul Constituției, era anularea legilor respective[2].

După exemplul statului Pennsylvania, Statul Vermont a inclus în Constituția sa, adoptată 79
la 8 iulie 1877, un organism similar. Secțiunea 44 din Constituție a prevăzut alegerea prin vot a unui Consiliu de cenzori, format din 13 persoane, având aceleași atribuții cu cele ale Consiliului de cenzori desemnat în statul Pennsylvania. Un conținut asemănător avea și art. III al Constituției statului New York, adoptată la 20 aprilie 1777. Acesta prevedea înființarea unui Consiliu de revizie, format din guvernatorul statului, cancelar și judecătorii Curții Supreme, având un drept de veto față de proiectele care urmau să fie votate de către Adunarea legislativă a statului.

De la început trebuie precizat că modelul american de jurisdicție constituțională nu 80
a fost consacrat expres de părinții fondatori ai Constituției Statelor Unite ale Americii, într-un text anume al acesteia. Nu este vorba de ignorarea de către ei a supremației Constituției față de legile ce urmau să fie adoptate ulterior de Congres, mai ales că Legea fundamentală adoptată în 1787 este impregnată de mecanisme tehnice de echilibrare strictă a celor trei puteri, de un sistem rigid de puteri și contraputeri, menit să sancționeze abaterile de la prevederile Constituției, indiferent care ar fi fost autoritatea publică care s-ar fi făcut vinovată de abaterile respective.

Este de presupus, mai degrabă, că omisiunea de a include în textul Constituției a unor 81
dispoziții solemne privind verificarea constituționalității legilor, s-a datorat unui compromis între delegații celor 13 foste colonii britanice care își câștigaseră independența în 1776, hotărâți să lase de-o parte, pentru a fi soluționate mai târziu, probleme mai complexe

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *M. Lepădătescu*, op. cit., p. 168-169.

[2] A se vedea *J. Bartélemy, P. Duez*, Traité élémentaire de droit constitutionnel, vol. I, Sirey, Paris, 1926, p. 204; *G. Alexianu*, Studii de drept public, Institutul de arte grafice, București, 1930, p. 8; *M. Lepădătescu*, op. cit., p. 168.

şi sensibile cum erau opoziţia federalism – antifederalism, sclavagism – antisclavagism, stadiul diferit de dezvoltare economică şi demografică a unor state faţă de altele[1]. Aşa se explică, de altfel, şi lipsa din Constituţie a dispoziţiilor privind drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului, deşi Declaraţia de independenţă semnată la 4 iulie 1776 este construită pe temeiul respectării drepturilor fiinţei umane şi a suveranităţii poporului.

82 Nu de puţine ori, în dezbaterile care au avut loc în Convenţia de la Philadelphia, în 1787, s-a susţinut – aşa cum a făcut James Madison – că este pe deplin întemeiat ca „o lege care încalcă Constituţia stabilită de către popor, să fie considerată de către judecători ca nulă şi, în consecinţă, anulată"[2].

83 Odată câştigată independenţa, cele 13 foste colonii s-au confruntat cu un fenomen critic pentru unitatea noului stat, fapt ce a împiedicat o vreme adoptarea unei poziţii comune faţă de viitorul politic al acesteia. Este vorba de dispariţia factorului politic ce unise până atunci cele 13 colonii. Astfel, fiecare stat a început să-şi consolideze prin toate mijloacele independenţa, acţionând separat de celelalte state. Cu acest prilej, s-a manifestat şi o anumită rivalitate între unele dintre fostele colonii. Acest fenomen a constituit unul dintre motivele organizării confederale (în 1776) şi apoi federale a Statelor Unite, şi nu al unei organizări republicane unitare a statului american[3].

84 În timpul dezbaterilor care au avut loc în cadrul Convenţiei de la Philadelphia din 1787, unii delegaţi au susţinut propunerea de a recunoaşte prin Constituţie controlul judecătoresc al constituţionalităţii legilor, dar, în final, aceasta a fost respinsă cu o mare majoritate de voturi[4].

85 Deşi controlul constituţionalităţii legilor nu a fost înscris expres în Constituţie, aceasta prevedea în art. VI următoarele: „Constituţia de faţă şi legile Statelor Unite care vor fi întocmite în temeiurile ei şi toate tratatele încheiate sau care vor fi încheiate în baza autorităţii Statelor Unite, vor forma legea supremă a ţării, iar judecătorii din toate Statele vor fi obligaţi să le aplice oricare ar fi dispoziţiile contrare Constituţiei sau legilor vreunuia dintre State".

86 Se crea astfel o ierarhie a actelor normative, în vârful căreia se afla Constituţia federală. Dacă în privinţa supremaţiei Constituţiei faţă de toate celelalte legi sau faţă de cele adoptate de Congresele statelor, a existat unanimitate de păreri, cât priveşte verificarea conformităţii acestora din urmă cu dispoziţiile Constituţiei federale, s-au confruntat de la început două opinii politice contradictorii. Astfel, statele sudice se pronunţau în favoarea competenţei Congreselor locale de a constata nulitatea acelor dispoziţii legale ce contraveneau Constituţiei federale, în timp ce statele nordice susţineau că această competenţă revenea în exclusivitate Curţii Supreme federale[5].

87 Constituţia a prevăzut, în art. III secţiunea 2, că „puterea judecătorească va cuprinde toate cazurile, privind legea şi echitatea, prevăzute sub incidenţa acestei Constituţii...".

---

[1] A se vedea *D. Rousseau*, La justice constitutionnelle en Europe, Montchrestien, Paris, 1998, p. 14.

[2] *W.F. Murphy, J.E. Fleming, W.F. Harris*, American Constitutional Interpretation, The Foundation Press, Inc. Mineola, New York, 1986, p. 198.

[3] *C. Ionescu*, Drept constituţional comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 307.

[4] A se vedea *M. Lepădătescu*, op. cit., p. 128.

[5] Idem, p. 131.

Prin urmare, Legiuitorul Constituant și-a exprimat limpede voința, în sensul conferirii instanțelor judecătorești a competenței generale de a se pronunța, inclusiv în materie de conformitate a dispozițiilor cuprinse în lege cu prevederile constituționale.

În doctrina americană de drept constituțional s-a precizat că nu se poate trage o 88
concluzie clară dacă fondatorii Constituției, sau cei ce au ratificat-o, au intenționat cu adevărat să facă din Curtea Supremă autoritatea finală care să interpreteze Constituția sau să controleze actele aparținând unei alte puteri[1]. Cel ce a impus, pe cale pretoriană, această posibilitate a fost președintele Curții Supreme, Marshall, prin celebra sa decizie pronunțată în 1803 în procesul *Marbury vs. Madison*. *Marbury vs. Madison* este primul caz în care Curtea Supremă a statuat că o instanță federală este competentă să refuze aplicarea unei legi federale, dacă aceasta contravine interpretării date de către instanță unui text constituțional[2].

Așa cum s-a subliniat în doctrina americană de specialitate, „puterea de interpretare a 89
legilor cuprinde în mod necesar funcția de a stabili dacă acestea sunt compatibile sau nu cu Constituția, iar dacă ele nu sunt, să fie declarate nule și fără efect. Cum Constituția este legea supremă a țării, într-un conflict între aceasta și legile votate fie de Congres, fie de adunările legiuitoare ale statelor, este de datoria autorității judiciare de a o urma numai pe aceasta, care are o forță obligatorie predominantă"[3].

Soluția dată în procesul *Marbury vs. Madison* reprezintă o inovație abilă și strălucită 90
a președintelui Curții Supreme, chief justice Marshall, care a știut să valorifice o practică judiciară încetățenită în coloniile britanice din America de Nord, chiar înainte de proclamarea independenței la 4 iulie 1776. Cele 13 colonii britanice aveau, în momentul proclamării independenței lor, o îndelungată și solidă experiență și practică de autoguvernare. Coroana engleză încheiase, cu fiecare dintre acestea, charte, ca documente politico-juridice în care se stabileau principiile generale ale raporturilor lor cu metropola. Potrivit chartelor respective, coloniile își constituiseră adunări legislative proprii, ale căror acte nu puteau să contravină chartelor respective și dreptului englez, sub sancțiunea invalidării lor de către curțile înființate în colonii sau de către Consiliul Privat al monarhului englez.

În momentul proclamării independenței, coloniile eliberate au renunțat la charte, 91
pe care le-au înlocuit rapid cu Constituții, în care au limitat puterile Congresului local. Așa cum spunea Alexandru Văleanu, „în cazul când vreun Stat (lege) al unei Adunări legislative depășea puterea conferită de Constituția Statului respectiv sau încălca vreo dispoziție a acestei Constituțiuni, acel Statut era nul, precum tot astfel erau și actele săvârșite cu nerespectarea dispozițiunilor ei. Chestiunea se cerceta și se soluționa de către Curțile de justiție ale statului respectiv"[4].

---

[1] *R.D. Rotunda, J.E. Nowak, J.N. Young*, Treatise on Constitutional Law. Substance and Procedure, vol. I, West Publishing Co. St. Paul, Minn, 1986, p. 15.

[2] A se vedea *L.H. Tribe*, American Constitutional Law, The Foundation Press, Mineola, New York, 1988, p. 23.

[3] A se vedea *J. Story*, Commentaries on the Constitution of the United States, *apud A. Esmein*, Éléments et droit constitutionnelle français et comparé, Librairie de la Société du Recueil J.-B. Sirey, Paris, 1909, p. 526-527. A se vedea și *A. Văleanu*, Controlul constituționalității legilor în dreptul român și comparat, București, 1936, p. 118-119.

[4] *A. Văleanu*, op. cit., p. 128.

92 Trebuie spus că soluția găsită de președintele Curții Supreme, chief justice John Marshall, în procesul judecat de acesta în 1803, nu a fost o construcție teoretică cu totul inovatoare, ea având antecedente notabile, atât în plan doctrinar, cât și jurisprudențial. Încă în *Federalist Papers 78*, Alexander Hamilton, unul dintre fondatorii statului american în 1776, a scris că „Nici un act legislativ contrar Constituției nu poate fi valabil"[1]. „O Constituție – continuă acesta – este, de fapt, și trebuie să fie considerată de judecător ca o lege fundamentală. Prin urmare, lor le aparține dreptul de a stabili sensul acesteia, precum și înțelesul oricărui act particular întocmit de corpul legislativ. Dacă s-ar întâmpla să existe o diferență ireconciliabilă între cele două acte, cel care are obligativitatea și valabilitatea superioară ar trebui, desigur, să fie preferat; ori, cu alte cuvinte, Constituția ar trebui să fie preferată legii, față de intenția agenților acestuia"[2].

93 Soluția teoretică, magistral construită de chief justice Marshall, are însă și prestigioase antecedente istorice, în jurisprudența dreptului englez, unde, cu două secole mai devreme, era acceptată competența instanțelor de a examina și de a se pronunța în legătură cu încălcarea de către Parlament a dreptului comun[3].

94 Modelul american de jurisdicție constituțională se caracterizează prin următoarele trăsături definitorii:

a) este un control descentralizat sau difuz, adică se exercită, în principiu, de către orice instanță judecătorească; oricare dintre acestea fiind competentă să judece – pe baza unei sesizări procedurale la îndemâna oricui – constituționalitatea unei legi în raport cu dispozițiile Constituției federale;

b) este un control concret, adică judecătorul sesizat cu un caz de neconstituționalitate, decide pe cale de excepție asupra legii care urmează să se aplice într-o situație particulară;

c) este un control posterior, întrucât legea a cărei constituționalitate este contestată de către cel ce sesizează instanța de judecată, a fost promulgată de șeful statului și se află în vigoare.

c) Controlul constituționalității legilor exercitat de un organism politico-jurisdicțional

95 În ultimele decenii, doctrina constituțională a optat în favoarea unui organism special care să întrunească deopotrivă un caracter politic și jurisdicțional. Caracterul politic rezidă, îndeosebi, din modul de numire a membrilor organismului respectiv, iar caracterul jurisdicțional, din procedura folosită pentru verificarea constituționalității legilor.

96 La baza admiterii controlului constituționalității legilor exercitat de un organism care întrunește avantajele sau, altfel spus, calitățile controlului politic și pe cele ale controlului judecătoresc, este așezată concepția lui Hans Kelsen, potrivit căreia sistemul de drept al unui stat este dispus într-o structură ierarhică, pe care sunt așezate toate actele normative, în vârful ierarhiei situându-se Constituția. Anterior, Georg Jellinek a propus în lucrarea *O înaltă Curte Constituțională pentru Austria,* publicată în 1885, transformarea Tribuna-

[1] Federalist Papers 78, The Federalist or, the new Constitution, by *A. Hamilton, J. Madison, J. Jay*, New York, E.P. Dutton Co. Inc., 1942, p. 397. A se vedea și *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 234.

[2] Ibidem.

[3] A se vedea *C. Ionescu*, Contencios constituțional, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 107-108. A se vedea și *R. Rotunda, J.E. Nowak, J. Nelson Young*, op. cit., p. 19; *G. Burdeau*, Traité de science politique, vol. IV, LGDJ, Paris, 1969, p. 476.

lului Imperial Austriac într-un organism de jurisdicție constituțională care să împiedice excesul de putere (neconstituțională) a Parlamentului[1]. Preocuparea celor doi juriști pentru conturarea unei proceduri jurisdicționale și a unui mecanism instituțional care să blocheze încălcarea Constituției de către Parlament era împărtășită și de alți autori. Unul dintre aceștia, este contele maghiar Joseph Eötrös, care în 1854 a propus înființarea unei Curți Superioare care să prevină încălcarea Constituției de către Parlament[2]. Atenția acordată creării unui Tribunal constituțional în Imperiul austriac datează din perioada ce a urmat revoluției din 1848[3]. Preocupări pentru crearea unui Tribunal al Statului care să prezinte garanții de nonpartizanat politic și să judece imparțial încălcări ale drepturilor politice ale cetățenilor, conflictele între autoritățile locale provinciale și puterea centrală au avut și alți juriști și chiar politicieni. Pentru aceasta, Karl Renner, conducător al Partidului Social Democrat Austriac propunea în forul legislativ austriac după prăbușirea Imperiului austro-ungar, o curte constituțională care să asigure protecția cetățeanului și libertatea votului[4].

97 În principiu, atunci când se argumentează ierarhia normelor juridice, marcată de forța juridică diferită a acestora, se are în vedere implicit forța sau competența normativă a organismului statal care le emite. Altfel spus, dacă se admite o ierarhie a normelor de drept, trebuie să se admită și o ierarhie a organismelor care le adoptă. Să dăm un exemplu: cum legea își subordonează o normă de reglementare emisă de Guvern, Parlamentul apare pe o poziție normativă supraordonată în raporturile sale cu Guvernul. Potrivit acestei scheme teoretice și convenționale, Adunarea Constituantă va exprima o voință juridică superioară voinței legislative a Parlamentului, cu precizarea că Adunarea Constituantă nu face parte din sistemul organizării tripartite a puterii în stat[5].

98 Ierarhia actelor juridice este o construcție teoretică, o formulă convențională care justifică controlul constituționalității legilor, indiferent care ar fi caracterul controlului și organismul competent să îl exercite. La nivel constituțional, ierarhia actelor normative ar rezulta, între altele, din prevederile art. 76 din Constituție, care stabilește majorități diferite de voturi pentru adoptarea legilor organice și a celor ordinare și ale art. 151 alin. (1), referitor la majoritatea calificată de voturi necesară pentru aprobarea legilor constituționale. Și art. 108 alin. (2) din Constituție ar putea să justifice stabilirea la nivel constituțional a unei astfel de ierarhii. Cu toate acestea, considerăm că nu există argumente suficient de solide pentru a afirma existența principiului constituțional al ierarhiei actelor normative[6].

99 Atunci când vorbim de ierarhia actelor normative avem în vedere ansamblul sistemului de drept, care, în afară de Constituție, legi, ordonanțe și hotărâri ale Guvernului, conține

---

[1] A se vedea *A. Văleanu*, op. cit., p. 232.

[2] *G. Stourzh*, Fundamental Laws and Individual Rights, în The american founding, editors, *J. Jackson Barlow, L.W. Levy, K. Masugi*, Greenpress, Westpoint, Connecticut, 1988, p. 159-193 și *S. Lagi*, H. Kelsen and the Austrian Constitutional Court (1918/1929), în Co-herencia nr. 16/2012, vol. 9, p. 276.

[3] Pentru o privire de ansamblu asupra filonului istoric și a tradițiilor jurisdicției constituționale din Austria, a se vedea *A. Văleanu*, op. cit., p. 225-246 și *Ch. Eisenmann*, La justice constitutionnelle et la Haute Cour Constitutionnelle d'Austriche, LGDJ, Paris, 1928.

[4] *S. Lagi*, op. cit., p. 274.

[5] A se vedea și *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale..., op. cit., p. 232.

[6] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 545 din 5 iulie 2006 (M.Of. nr. 638 din 25 iulie 2006).

alte numeroase acte normative cu forţă juridică inferioară. Dacă am admite că ierarhia actelor normative este convertită într-un principiu juridic, ar însemna să sancţionăm constituţional încălcarea, de pildă, a raportului de supraordonare între o lege şi un ordin al ministrului, ceea ce este inadmisibil.

100 În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a subliniat că în Constituţie se instituie o ierarhizare a normelor juridice după forţa acestora de a produce efecte juridice, care, la rândul ei, este dată de poziţia autorităţii de la care emană norma, respectiv, de conţinutul reglementării ori a regulilor de adoptare[1)].

101 Controlul politico-jurisdicţional al constituţionalităţii legilor prezintă următoarele trăsături:

a) este un control concentrat, întrucât este de competenţa exclusivă a unei singure autorităţi (de exemplu: Consiliul Constituţional, în Franţa; Curtea Constituţională, în Italia, Spania, România etc.);

b) este un control abstract, ceea ce înseamnă că se exercită pe cale de acţiune directă, fără să existe un litigiu anterior dedus judecăţii unei instanţe, dar poate fi şi concret când se exercită pe calea ridicării unei excepţii de neconstituţionalitate;

c) poate fi atât anterior, cât şi posterior.

102 În doctrină, este general acceptat că verificarea conformităţii anumitor acte normative cu textul constituţional, de către un organ specializat, având o jurisdicţie unică, este foarte eficientă. Avantajele sale constau, printre altele, în asigurarea unui control specializat şi omogen din punct de vedere al soluţiilor pronunţate. De asemenea, deciziile privind constituţionalitatea sau, după caz, neconstituţionalitatea actelor normative supuse controlului au efecte *erga omnes*. În plus, organismul învestit cu jurisdicţia constituţională poate fi folosit şi în alte scopuri (de exemplu: verificarea constituţionalităţii partidelor politice; controlul legalităţii unor operaţiuni electorale, avize privind diferite probleme de interes public major; soluţionarea unor conflicte care pot apărea între legislativ şi executiv; încălcarea drepturilor cetăţeneşti ş.a.).

103 În prezent, modelul de jurisdicţie constituţională – creat în liniile sale iniţiale de juristul austriac Hans Kelsen – este foarte răspândit în Europa. Denumirea autorităţii publice învestită cu un astfel de control diferă de la un stat la altul, dar principiile de organizare şi funcţionare sunt asemănătoare.

104 În doctrină, acest tip de control este denumit „model european" de jurisdicţie constituţională. Modelul a fost instituţionalizat mai întâi în Constituţiile Cehoslovaciei şi Austriei din 1920[2)]. Ulterior, a fost receptat de un mare număr de state din Europa şi chiar din America Latină.

105 Constituţia României a preluat din practica constituţională modernă sistemul controlului politico-jurisdicţional al conformităţii legilor cu Legea fundamentală. Între jurisdicţia constituţională instituită în sistemul de drept românesc şi cea a unor state occidentale sunt atât asemănări, cât şi deosebiri.

[1)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 37 din 6 iulie 1993 (M.Of. nr. 215 din 1 septembrie 1993).

[2)] A se vedea Council of Europe, *The Role of the Constitutional Court in the consolidation of the Rule of Law*, Strasbourg, 20 mai 1994, p. 2.

D. Controlul constituționalității legilor în România

Ideea ierarhiei actelor juridice și locul supraordonat al Constituției în cadrul acesteia 106
nu putea lipsi din eșafodajul teoretic al modernizării dreptului românesc de la începutul secolului al XIX-lea. Aplicarea ei avea să constituie rădăcinile instituționalizării în forme embrionare a unui tip particular de control al constituționalității legilor în cele două Principate Românești. Ne referim la Convenția de la Paris din 1858, care prevedea în art. 37 că „legile de interes special pentru fiecare Principat nu vor fi sancționate de Hospodar decât după ce vor fi comunicate de dânsul Comisiei Centrale, care va avea a preţui de sunt potrivite cu dispozițiile constitutive ale noii organizațiuni"[1]. Practic, prin acest text s-au pus bazele în cele două principate românești a unui mecanism de control al constituționalității legilor. Referitor la această dispoziție cuprinsă în Convenția de la Paris, Andrei Rădulescu arăta că aceasta „dovedește neîndoielnic ca la noi cercetarea constituționalității legilor nu este de dată recentă, cum se crede, de obiceiu; de altfel, se și vorbea mereu și atunci de încălcări ale Constituției. Desigur că de aceia nu s-a reprodus în Constituția de la 1866 art. 107 belgian, întrucât s-a înțeles că nu trebuie interzis controlul constituționalității legilor"[2]. Prerogativele Comisiei Centrale de la Focșani au fost apoi preluate de Corpul Ponderator, creat în 1864 prin Statutul Dezvoltător al Convenției de la Paris[3].

Constituția din 1866 nu a prevăzut explicit instituția controlului constituționalității legilor. 107
Găsim însă în textul Constituției unele prevederi care induc ideea existenței în sistemul de drept românesc a unor legi neconstituționale. Astfel, potrivit art. 32 alin. (5) din Constituție, „nicio lege nu poate fi supusă sancțiunii regale, decât după ce se va fi discutat și votat liber de majoritatea ambelor Adunări". Sancționarea și promulgarea de către rege a unei legi trebuia să fie contrasemnată de un ministru. Pe această bază, în doctrina vremii s-a subliniat că o lege care nu ar fi dezbătută și votată în ambele Adunări legislative, sau care ar fi sancționată și promulgată de rege fără ca actul de sancționare și promulgare a legii să fie contrasemnat de un ministru, potrivit art. 92 alin. (2) din Constituție, ar fi lovită de nulitate[4].

Practica judiciară, precum și doctrina de specialitate nu au ocolit însă acest subiect.[5] 108
Soluțiile date de unele instanțe, sesizate cu plângeri împotriva unor legi a căror constituționa-

---

[1] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2000, p. 316.

[2] *A. Rădulescu*, Organizarea statului în timpul domniei lui Cuza-Vodă, Ed. Cartea Românească, București, 1932, p. 14.

[3] Art. 12 din Statut prevedea că „dispozițiile constitutive ale noii organizațiuni a României sunt puse sub ocrotirea Corpului Ponderator".

[4] A se vedea comentariile autorului *Alexander* (pseudonimul lui Alexandru Degrea, consilier al Curții de Casație), în ziarul Dreptul, Anul XXIII, nr.4 din 13 ianuarie 1894, p. 25.

[5] A se vedea *I.D. Filitti*, Inconstituționalitatea unei legi, în Dreptul nr. 28 din 6 aprilie 1895. „Constituțiunea – spune autorul – este un pact fundamental, un contract de natură politică, care așterne bazele unui Stat politic, înființând și organizând puterile, care prin delegațiunea națiunii vor conlucra pentru viața Statului politic. Constituțiunea împreună cu legea electorală și alte legi speciale mai regulează și drepturile politice, iar nu drepturile civile. Acestea din urmă țin de statutul real și de statutul personal, și fac materia legei civile, a Codicelui civil. O lege care, asupra acestei materii, ar modifica un principiu stabilit de constituțiune, dă naștere cestiunei de constituționalitatea sau inconstituționalitatea legei". Problema pe care o ridică autorul citat este ce autoritate are competența să se pronunțe asupra constituționalității unei astfel de legi.

litate era contestată, precum și opiniile unor practicieni și teoreticieni ai dreptului, au diferit, după cum neconstituționalitatea invocată era extrinsecă sau intrinsecă. Cei mai mulți dintre autorii care au abordat această temă, au admis dreptul instanțelor de a se pronunța în legătură cu neconstituționalitatea formală a legilor votate de Parlament. Profesorul Dimitrie Alexandresco a admis, de pildă, că în lipsa sancționării și promulgării unor legi, acestea „își pierd caracterul de lege, simpla publicare în foaia oficială a unor liste de pensiuni reduse de Cameră nefiind suficientă spre a constitui o promulgare în sens constituțional, dacă nu poartă ordinul de promulgare și semnătura lui. Prin urmare, puterea judecătorească poate judeca constituționalitatea unei măsuri luate de Cameră, de a reduce o pensiune, spre a vedea dacă constituie sau nu o lege"[1]. Și profesorul Constantin Dissescu aprecia că atunci „când e vorba de a se judeca inconstituționalitatea externă a unei legi, fără îndoială judecătorul e competent. De exemplu, tribunalele pot refuza aplicarea unei legi care ar fi votată numai de Senat, sau care nu ar fi sancționată"[2]. Și unele instanțe au admis că puterea judecătorească este competentă să judece neconstituționalitatea extrinsecă a legilor[3].

109 Cât privește caracterul intrinsec al controlului constituționalității legilor, doctrina constituțională a oscilat între admiterea controlului și respingerea lui. Astfel, profesorul Constantin Dissescu afirma că un asemenea control este cât se poate de justificat, instanțele judecătorești fiind competente să-l exercite. „Constituțiunea – spunea profesorul Dissescu – fiind baza fundamentală a organizării sociale, tot ceea ce este în contradicțiune cu dispozițiile ei, e nul. Nu ni se poate obiecta că se violează principiul separațiunei puterilor; tribunalele judecă pe cale specială; ele nu anulează legea pe cale generală. Tocmai nerecunoscând tribunalelor dreptul de a se pronunța asupra constituționalității, se permite violarea principiului diviziunei puterilor, căci se lasă în vigoare o lege inconstituțională, confundându-se legislativ cu puterea constituentă"[4].

110 În susținerea opiniei sale, profesorul Dissescu pleacă de la următorul raționament: legile ordinare trebuie să fie conforme cu dispozițiile înscrise în Constituție. În caz contrar, legea respectivă este nulă și inexistentă. Într-o atare situație, judecătorul nu este dator să aplice legea neconstituțională, întrucât aceasta contravine Pactului fundamental. Dacă se refuză judecătorului să verifice și să constate – dacă este cazul – neconstituționalitatea unei legi, Constituția nu mai oferă nicio garanție și securitate pentru drepturile omului și regimul politic democratic. „Din momentul ce organizarea noastră socială e netăgăduit bazată pe existența unei puteri constituente supreme – spune profesorul Dissescu – orice lege contrarie Constituțiunii e nulă, după cum e nul orice regulament care depășește legea. Fără această ierarhie nu avem guvernământ constituțional"[5].

---

[1] *D. Alexandresco*, Explicațiunea teoretică și practică a dreptului civil român, vol. I, Tip. „România Nouă", București, 1926, p. 58.

[2] *C.G. Dissescu*, Dreptul constituțional, Ed. Librăriei Socec&Co., București, 1915, p. 661.

[3] Prin Decizia Curții de Casație, Secția a II-a, nr. 110/1886, publicată în Buletinul Curții de Casație din 1886 (p. 217) se stabilește că „instanțele judecătorești nu pot pipăi constituționalitatea legilor ordinare, decât din punctul de vedere al îndeplinirii formelor și condițiunilor prescrise de Constituție (deci constituționalitatea extrinsecă), iar când există contrarietate într-o lege ordinară, se va aplica pe baza principiului că regulile generale nu derogă celor speciale", *apud A. Văleanu*, op. cit., p. 268.

[4] *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 661.

[5] Idem, p. 663.

Sub imperiul Constituției din 1866, dar anterior admiterii de către Curtea de Casație, în 1912, a competenței puterii judecătorești de a examina conformitatea legilor ordinare cu dispozițiile cuprinse în Constituție, în literatura de specialitate s-a afirmat că judecătorul dă prioritate textului Constituției dacă legea ordinară contravine acestuia. Contradicția între Constituție și lege trebuie să fie însă evidentă și sigură[1]. S-a susținut, de asemenea, că „nu se poate refuza aplicarea unei dispoziții legale, care ar fi contrarie spiritului general al Constituției; justiția are însă dreptul să facă o interpretare rațională, iar nu una strict literală"[2]. **111**

Și profesorul Dimitrie Alexandresco a admis inițial acest punct de vedere, împărtășit, de altfel, și de alți autori. „Când judecătorul se află față cu o lege care este în contradicție cu Constituția – spunea Dimitrie Alexandresco –, nu mai încape, după noi, nicio îndoială că el trebuie să înlăture legea și să aplice Constituția care, pentru a întrebuința cuvintele lui Ed. Laboulay, este sicriul sfânt în care poporul și-a depus libertățile sale, pentru ca nimeni, nici chiar legiuitorul, să nu le poată atinge"[3]. Ulterior însă, același autor revine asupra opiniei inițiale, atât pe plan doctrinar, cât și în dezbaterile parlamentare, în calitate de senator. Iată ce scrie profesorul Alexandresco în tratatul său consacrat explicațiilor teoretice și practice ale dreptului civil român: „În adevăr, Constituția noastră din 1866 nu conferă judecătorilor, ca alte Constituții străine, dreptul de a pipăi constituționalitatea internă a legilor, și în lipsa unui text expres în această privință ei nu pot avea acest drept. Judecătorii au, deci, numai misiunea de a aplica legea, iar nu de a o judeca, de a o controla și de a o înlătura. *Secundum leges, non de legibus judicandum est.* Printr-un asemenea control, judecătorul ar uzurpa prerogativele puterii legiuitoare, încât principiul separațiunei puterilor în Stat ar fi compromis, iar confuziunea și anarhia ar fi tristul și fatalul rezultat al unei asemenea desordini morale"[4]. **112**

În 1902, Curtea de Casație a declarat neconstituțională o lege votată în 1900, considerând că aceasta contravenea art. 132 din Constituția din 1866 și, în consecință, nu are efecte juridice[5]. **113**

De abia în 1912, Tribunalul Ilfov, Secția a II-a, și Curtea de Casație recunosc, prin soluție de jurisprudență, legitimitatea controlului constituționalității legilor exercitat de oricare instanță de judecată sesizată cu o astfel de acțiune[6]. Sesizat de Societatea Comunală de Tramvaie București, în litigiul acesteia cu Ministerul de Interne, Tribunalul Ilfov, Secția a II-a, hotărăște că tribunalele au competența de a se pronunța asupra constituționalității legilor pe care urmează să le aplice în cauzele aflate pe rolul acestora[7]. **114**

---

[1] *A. Văleanu*, op. cit., p. 266.

[2] A se vedea *D.N. Comșa*, Tribunalele și curțile sunt datoare să nu aplice o lege neconstituțională, în Curierul Judiciar nr. 4/1912, p. 45, *apud A. Văleanu*, op. cit., p. 266.

[3] *D. Alexandresco*, op. cit., p. 87.

[4] Idem, p. 88.

[5] A se vedea decizia nr. 227/1902, publicată în Buletinul Curții de Casație din 1902, p. 446-447, *apud A. Văleanu*, op. cit., p. 271. A se vedea și decizia nr. 246/1911 a Curții de Apel din București, Secția a II-a, în Curierul Judiciar nr. 5/1912.

[6] A se vedea Jurnalul Tribunalului Ilfov, Secția a II-a, nr. 119 din 2 Februarie 1912, în Curierul Judiciar nr. 13 din 16 februarie 1912, *apud A. Văleanu*, op. cit., p. 276. A se vedea și Dreptul nr. 12 din 12 februarie 1912, care publică hotărârea Tribunalului Ilfov, Secția a II-a, din 2 februarie 1912.

[7] Ibidem.

115 Tribunalul îşi motivează hotărârea pronunţată prin următoarele argumente teoretice:

a) principiul separaţiei puterilor statului consacrat în Constituţie presupune ca aceste puteri să se controleze şi să se cenzureze între ele;

b) nu este necesar să existe în Constituţie un text formal care să prevadă competenţa instanţelor de a controla constituţionalitatea unei legi, întrucât acestea au în general atribuţia de a aplica, în litigiile pe care le judecă, orice lege, indiferent de natura acesteia;

c) nu există o interdicţie penală pentru judecătorii care, sesizaţi cu o problemă de neconstituţionalitate a unei legi, ar da întâietate Constituţiei faţă de o lege care stabileşte un alt regim juridic decât cel statuat în Legea fundamentală;

d) chiar în jurământul prestat de către judecători, potrivit art. 77 din Legea privind organizarea judecătorească[1], se stabileşte obligaţia acestora de a respecta Constituţia şi legile ţării, ceea ce înseamnă că Parlamentul a admis, din principiu, că puterea judecătorească este îndreptăţită să decidă în caz de contrarietate între Constituţie şi o lege[2].

116 În consecinţă, Tribunalul Ilfov a decis în litigiul dintre Societatea Comunală de Tramvaie Bucureşti şi Ministerul de Interne, declanşat de aplicarea unei legi de interpretare, că legea respectivă este neconstituţională[3].

117 Nemulţumit de soluţia tribunalului, Ministerul de Interne se adresează pe calea recursului Curţii de Casaţie. Secţia I a instanţei supreme respinge acţiunea recurentului, statuând definitiv „că tribunalele şi Curţile au dreptul de a verifica constituţionalitatea legilor în Ţara Românească". În motivarea hotărârii sale, Curtea de Casaţie a avut în vedere următoarele considerente:

a) tribunalul s-a pronunţat în cauză la sesizarea unui petent pe calea unei acţiuni civile obişnuite, şi nu din oficiu şi din proprie acţiune – acţiune care ar fi putut fi interpretată ca un amestec al puterii judecătoreşti în atribuţiile puterii legislative;

b) instanţele nu se pot sustrage judecării unui proces în care, incidente fiind Constituţia şi o lege, aceasta din urmă ar fi contrară Constituţiei;

c) Constituţia nu interzice formal puterii judecătoreşti să verifice constituţionalitatea legilor;

d) Constituţia fiind legea supremă şi suverană în raport cu toate celelalte legi ordinare, judecătorul este dator să-i acorde acesteia preferinţă[4].

118 Decizia nr. 261 din 16 martie 1912 a Curţii de Casaţie a tranşat definitiv problema admiterii competenţei puterii judecătoreşti de a controla constituţionalitatea legilor, astfel încât aceasta nu a mai fost contestată de nimeni, nici pe plan doctrinar, nici în practica instanţelor judecătoreşti[5]. Deşi inatacabilă, Decizia nr. 261 din 16 martie 1912 a Curţii de

---

[1] Este vorba de Legea nr. 24/1909 pentru modificarea unor dispoziţiuni din legile relative la organizarea judecătorească din 24 martie 1909.

[2] A se vedea *A. Văleanu*, op. cit., p. 276-277.

[3] Jurnalul nr. 119 din 2 februarie 1912 al Tribunalului Ilfov, Secţia a II-a, în Curierul Judiciar nr. 13 din 16 februarie 1912 şi Dreptul nr. 12 din 12 februarie 1912.

[4] A se vedea şi Deciziunea nr. 216 din 16 martie 1912 a Înaltei Curţi de Casaţie, Secţia I, în Curierul Judiciar nr. 32 din 29 aprilie 1912. A se vedea şi *A. Văleanu*, op. cit., p. 279; *I. Muraru şi alţii*, Contencios constituţional, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 5-6; *G. Conac*, O anterioritate română: Controlul constituţionalităţii legilor în România de la începutul secolului XX până la 1938, în Revista de Drept Public nr. 1/2001.

[5] A se vedea şi *A. Văleanu*, op. cit., p. 280 şi 285.

Casație prezenta dezavantajul că, aparținând unei singure puteri a statului, nu provenea din exprimarea voinței suverane a națiunii. Pentru a fi pe deplin legitimă, prerogativa puterii judecătorești de a supune unui control de legalitate constituțională un act normativ de interes general al Parlamentului, trebuia prevăzută ca atare în Constituția țării. Este o regulă fundamentală a organizării constituționale a unui stat ca marile principii care reglementează funcționarea societății să fie stabilite de puterea constituantă, și nu de puterile constituite, aflate într-o relativă concurență.

De această problemă s-a ținut seama în doctrina de specialitate în perioada premergătoare 119
adoptării Constituției din 1923. Astfel, unul dintre cei mai proeminenți juriști, profesorul Andrei Rădulescu, membru al Academiei României, a susținut că „trebuie înscris, în mod formal, în Constituție, dreptul pentru puterea judecătorească de a judeca constituționalitatea legilor"[1]. Dintre argumentele aduse de profesorul Andrei Rădulescu în sprijinul opiniei sale ne referim doar la acela potrivit căruia „dacă nu se interzice, în mod expres, justiției dreptul de a cerceta constituționalitatea legilor, ea tot va avea acest drept pentru că el derivă din însuși dreptul de a interpreta. Când va fi chemată – cum s-a spus – să aleagă între o lege fundamentală și o lege ordinară, nu va sta la îndoială să dea toată preferința legii fundamentale"[2].

Cât privește gradul de jurisdicție al instanței care ar urma să fie învestită formal prin 120
textul Constituției să controleze constituționalitatea legilor, profesorul Andrei Rădulescu a susținut „că trebuie lăsat judecătorului de orice treaptă dreptul de a discuta și hotărî asupra constituționalității legilor. Hotărârea va fi supusă tuturor gradelor obișnuite de jurisdicție și va ajunge astfel și la Curtea de Casație"[3].

După cum se poate observa, soluția propusă de profesorul Andrei Rădulescu implică 121
o procedură greoaie și de durată, în care ar fi incluse, din treaptă în treaptă, toate tipurile de instanțe judecătorești, până la Curtea de Casație. Soluția respectivă prezintă marele dezavantaj că pe parcursul constatării definitive a neconstituționalității unei legi, aceasta își produce efectele nocive până la decizia supremei instanțe. Una dintre propunerile făcute de eminentul jurist merită însă toată atenția. Astfel, profesorul Andrei Rădulescu opinia că „pentru a se da toată dezvoltarea chestiunii și spre a se evita reveniri, s-ar putea lua anumite măsuri la Casație, de pildă, să se judece în secțiuni unite, să aibă dreptul ca afară de părți și de ministerul public, să pună concluzii și reprezentanți ai puterii legiuitoare, ai guvernului. Hotărârea prin care s-ar declara legea, sau anumite părți din ea, neconstituțională, să fie publicată în Monitorul Oficial și în urmă să înceteze de a mai avea vreun efect"[4].

Opțiunea pentru înscrierea formală în Constituție a competenței instanțelor judecătorești 122
de a exercita controlul constituționalității legilor a fost exprimată și de profesorul Constantin Stere, în anteproiectul de Constituție întocmit de Secția de studii a Partidului Țărănesc, publicat în 1922. Anteproiectul prevedea, în art. 135 alin. (1), că „instanțele judecătorești

---

[1] *A. Rădulescu*, Puterea judecătorească, conferință susținută în ciclul de 23 de prelegeri publice organizate de Institutul Social Român, în 1922, și publicate în volum, în 1923, sub titlul *Noua Constituție a României*. Din lucrarea, reeditată la Ed. Humanitas, București, 1990, sub titlul *Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor*, a se vedea p. 278.

[2] Idem, p. 288.

[3] Idem, p. 290.

[4] Ibidem.

sunt datoare în cazurile supuse judecății lor să examineze constituționalitatea textului de lege invocat, și să refuze aplicarea lui în măsura în care el calcă prescripțiile Constituției, fără a avea dreptul de a statua în general"[1].

123 Constituția adoptată în 1923 a prevăzut, în art. 103 alin. (1), că „Numai Curtea de Casație în secțiuni unite are dreptul de a judeca constituționalitatea legilor și a declara inaplicabile pe acelea care sunt contrarii Constituțiunii. Judecata asupra inconstituționalității legilor se mărginește numai la cazul judecat".

124 În cadrul lucrărilor parlamentare pregătitoare ale proiectului de Constituție, desfășurate în comisia delegaților, s-a exprimat opinia minoritară potrivit căreia judecarea neconstituționalității legilor ar trebui să fie un incident procedural lăsat la îndemâna „tuturor organelor judecătorești, iar nu numai Înaltei Curți de Casație și Justiție"[2]. Propunerea respectivă nu era lipsită de argumente constituționale, unele dintre ele fiind reluate în cadrul dezbaterilor parlamentare. Astfel, s-a susținut, cu această ocazie, că puterea judecătorească se exercită de către organele ei (instanțele judecătorești) având grade diferite de jurisdicție. Acestea „au în limitele competenței acestor grade de jurisdicțiune, în mod egal, plenitudinea dreptului de a interpreta și aplica textele de legi invocate de părți în litigiile supuse judecății lor, sub controlul ultim și unic al casației"[3].

125 Și profesorul Constantin G. Dissescu, în calitate de senator, s-a opus în dezbaterile parlamentare, punctului de vedere majoritar care recunoștea doar instanței supreme dreptul de a controla neconstituționalitatea legilor[4]. Raportor al proiectului de Constituție, profesorul Dissescu a argumentat, între altele, că textul art. 103 încalcă principiul egalității judecătorilor. Și la Camera Deputaților s-a susținut caracterul difuz al controlului, dar fără succes.

126 Ministrul justiției, Ion Th. Florescu, a precizat în dezbaterile care au avut loc la Camera Deputaților că „partea va avea drept, cum se va spune în viitoarea lege, să se adreseze direct Înaltei Curți de Casație, adică să facă separat acțiune de neconstituționalitate înaintea Curții de Casație, care va judeca de urgență și cu precădere, precum se va spune în lege, dacă legea este sau nu constituțională"[5].

127 Constituția din 1923 a instituit, prin urmare, dreptul puterii judecătorești, reprezentată de Curtea de Casație în secțiuni unite, de a judeca neconstituționalitatea legilor și de a declara inaplicabile pe acelea care erau contrare Constituției. Controlul era concentrat, concret și se exercita *a posteriori*. Efectele deciziei Curții de Casație se mărgineau la părțile aflate în proces.

---

[1] *Ante-proiect de Constituție întocmit de Secția de studii a Partidului Țărănesc*, Tipografia „Viața Românească", București, 1922, p. 162.

[2] A se vedea *A. Lascarov-Moldovanu, S.D. Ionescu*, Constituțiunea României din 1923 adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudențe, Ed. Tipografiei „Curierul Judiciar", București, 1925, p. 384.

[3] Idem, p. 385. Senatorul Grigore Procopiu a propus ca textul art. 103 alin. (1) să aibă următoarea formulare: „Instanțele judecătorești, în exercițiul drepturilor lor de a aplica și interpreta legile, vor putea când ar exista contrazicere între o dispoziție legală și între un text formal, imperativ al Constituțiunii, să înlăture în speța judecată și între părțile în proces, aplicațiunea acelei dispoziții neconstituționale, recunoscând precăderea în aplicare a textului constituțional" (Ibidem). Amendamentul a fost respins la vot.

[4] Idem, p. 389-390.

[5] Idem, p. 399.

Este de observat că textul constituțional nu a făcut nicio precizare privind procedura ce s-ar fi impus în situația în care una dintre părți, aflată în proces pendinte înaintea instanțelor de judecată, ar fi invocat neconstituționalitatea unei legi ce urma să se aplice în cauza, dedusă judecății instanței respective. În practica judiciară, cererea de suspendare a procesului făcută de recurent a fost respinsă[1]. Este adevărat, însă, că cele mai multe instanțe sesizate cu excepția de neconstituționalitate au suspendat judecarea fondului, până la pronunțarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în secțiuni unite. 128

Problema a fost tranșată de Legea Curții de Casație din 20 decembrie 1925[2], care, în art. 29, prevedea că „instanța înaintea căreia se va fi ridicat chestiunea de constituționalitate a unei legi, va continua să judece procesul, rămânând ca chestia de constituționalitate să fie adusă în judecata secțiunilor-unite ale Curții de Casație, după ce procesul va fi fost rezolvat în mod definitiv, chiar și în casație prin rezolvarea altor motive de recurs de secțiunea competentă". În alin. (4) al art. 29 din legea menționată se preciza că sesizarea instanței supreme înainte de soluționarea definitivă a cauzei era posibilă doar „în cazul când reclamantul consimte la suspendarea judecății afacerii, cu ocazia căreia s-a ridicat chestia constituționalității unei legi". Într-o atare situație, instanța de judecată urma să suspende cursul judecății și să trimită de îndată dosarul cauzei, Curții de Casație. Curtea, în secțiuni unite, judecă această chestiune înaintea oricărei alte cauze. 129

În practica judiciară s-a pus întrebarea dacă excepția de neconstituționalitate putea fi ridicată direct în fața Curții de Casație în secțiuni unite, fără a se sesiza și instanța judecătorească pe rolul căreia se afla judecarea litigiului. Jurisprudența a oscilat. Inițial, înalta instanță a decis că excepția trebuie ridicată până în momentul în care procesul nu s-a încheiat, după acest moment nemaiputându-se sesiza Curtea de Casație în secțiuni unite. Ulterior, s-a admis că excepția poate fi ridicată și înaintea secțiunilor unite ale Curții de Casație[3]. 130

Textul înscris în art. 103 alin. (1) din Constituția din 1923 nu făcea nicio referire la caracterul intrinsec sau, dimpotrivă, extrinsec al neconstituționalității legilor. În practica judecătorească, s-a admis ca regulă generală că neconstituționalitatea extrinsecă a legilor putea fi contestată în fața instanțelor ordinare, pe considerentul că aceasta nu constă în încălcarea unui principiu constituțional, ci doar în nerespectarea unor condiții de formă cerute pentru adoptarea legii[4]. 131

Consiliul Legislativ înființat în 1925 a căpătat competența de a propune adunărilor legiuitoare modificări ale inițiativelor legislative aflate în procedură de examinare, în vederea dezbaterii și adoptării lor de către Reprezentanța Națională. Cu această ocazie, Consiliul Legislativ exercita prin avizele sale un control preventiv asupra constituționalității proiectelor de lege și a propunerilor legislative, dar concluziile și propunerile acestuia aveau doar un rol consultativ[5]. 132

---

[1] Idem, p. 405.

[2] M.Of. nr. 282 din 20 decembrie 1925.

[3] *G. Alexianu*, Principii de drept constituțional, Ed. Librăriei „Universala", București, 1939, p. 123.

[4] A se vedea *A. Văleanu*, op. cit., p. 326 și Decizia nr. 17 din 24 septembrie 1925 a Înaltei Curți de Casație în Secțiuni-Unite, în Pandectele Săptămânale nr. 25/1925, p. 577.

[5] A se vedea și *I. Muraru și alții*, Contencios constituțional, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 7.

133 Sistemul și procedura de exercitare a controlului constituționalității legilor statuat în Constituția din 1923 s-au păstrat și sub imperiul Constituției din 1938.

134 Neconstituționalitatea extrinsecă a legilor a continuat să fie controlată de către instanțele judecătorești ordinare pe calea unui control difuz, concret și *a posteriori*. Sesizarea instanței se făcea prin ridicarea unei excepții de neconstituționalitate de către partea interesată, aflată într-un proces judecat de instanța ordinară, indiferent de gradul de jurisdicție. În lucrarea consacrată comentariului Constituției din 1938, profesorul George Alexianu se declara partizanul opiniei „care cere să se dea judecarea constituționalității legilor în căderea tuturor instanțelor judecătorești"[1].

135 Schimbarea regimului politic la 6 septembrie 1940 a determinat o modificare de esență a sistemului judiciar de control al constituționalității. În condițiile suspendării Constituției, a dispărut însăși temeiul formal al verificării constituționalității legilor, instanța supremă nemaiavând textul constituțional la care sa-l raporteze la norma legală care ar fi contravenit acestuia. Regimul politic personal al mareșalului Antonescu făcea inoperante dispozițiile legii organice a Curții de Casație și Justiție. În aceste condiții, Decretul-lege din 23 septembrie 1942 privitor la exercitarea atribuțiunilor Curții de Casație și Justiție de a judeca constituționalitatea legilor a interzis formal instanțelor judecătorești dreptul de a judeca constituționalitatea niciunei legi, decret-lege sau decret intrate în vigoare după data de 5 septembrie 1940[2].

---

[1] *G. Alexianu*, op. cit., p. 122.

[2] M.Of. nr. 222 din 23 septembrie 1942, p. 7958. Prezentăm, în continuare, conținutul Decretului-lege și al Raportului vicepreședintelui Consiliului de Miniștri și al membrilor Guvernului, așa cum este publicat de *C. Hamangiu*, Codul General al României, vol. XXX, Partea a IV-a, 1942, p. 3437-3440. Decretul-lege nu a mai fost publicat în doctrina de specialitate postbelică.

Decret-Lege nr. 712 privitor la exercitarea atribuțiunilor Curții de Casație și Justiție de a judeca constituționalitatea legilor (23 septembrie 1942). *Art. unic.* – Se suspendă, până la promulgarea unei noi Constituțiuni, exercitarea de către Curtea de Casație și Justiție a atribuțiunilor prevăzute în art. 45 și 46 din legea sa organică din 13 Iulie 1939 și republicată în Monitorul Oficial din 14 Septemvrie 1939 de a judeca în secțiuni unite constituționalitatea legilor, în ce privește legile, decretele-legi și decretele, promulgate și publicate după suspendarea Constituției din 27 Februarie 1938, făcută prin decretul regal nr. 3.052 din 5 septemvrie 1940. Nicio instanță judecătorească nu are dreptul să judece constituționalitatea niciunei legi, decret-lege sau decret, intrate în vigoare după data de 5 Septemvrie 1940. Dat în București la 22 Septemvrie 1942.

Raportul d-lui Vicepreședinte al Consiliului de Miniștri și al d-lor membri ai Guvernului. În ultima vreme probleme noi s'au pus dreptului nostru public și exercițiului puterilor în Stat. Regimul Domniei-Voastre s'a născut din reacția de conservare a unui Neam, care a înlăturat, prin lovitură de Stat, ordinea constituțională care adusese țara la prăpastie și pe acela care purta răspunderea acestei stări. În împrejurările grave din 1940 ați fost învestit cu depline puteri, adică ați concentrat în funcțiunile Domniei - Voastre, conducerea tuturor puterilor din Stat și elaborarea normelor legale prin absorbirea totală a puterilor legiuitoare. Totuși, unele legi au rămas în vigoare pe bazele vechei așezări constituționale, cum sunt art. 45 și 46 din legea Curții de Casație, care prevăd că acest înalt for are dreptul de a cerceta constituționalitatea legilor. Judecarea constituționalității legilor de către organele puterii judecătorești, în actualul sistem de guvernământ, care s'a introdus în țara noastră, prin suspendarea Constituțiunii din 1938, numai are nicio rațiune de a fi. Ea este chiar contrară spiritului acestui sistem. Într'adevăr, actualmente numai avem o Constituțiune. Constituțiunea din 1938 este expresiunea unui regim politic abolit și în contra căruia a apărut ca o reacțiune actualul

regim, menit ca să salveze Statul. Pe de altă parte, decretul-regal nr. 3.702 din 7 septemvrie 1940, în baza căruia Președintele Consiliului de Miniștri, însărcinat cu depline puteri pentru conducerea Statului, exercită toate puterile Statului, cu excepția prerogativelor Regale, nu este o Constituțiune propriu zisă, deși are valoarea unei legi fundamentale. O constituțiune propriu zisă este un act prin care se limitează puterile Statului prin creațiunea unor organe separate, chemate să exercite puterile lui și prin garantarea unor drepturi și libertăți publice consacrate prin chiar textul legii. Ori, decretul regal din 7 Septemvrie 1940, nu numai că nu are această semnificare, dar având în vedere grava situație a Țării din 1940 și amenințarea primejdiilor viitoare, a concentrat toate aceste puteri în mâna unui singur organ care este Conducătorul Statului. În baza art. 3, din decretul-regal mai sus arătat, Președintele Consiliului de Miniștri, Conducător al Statului, învestit cu depline puteri, exercită toate puterile Statului, inclusiv cea legislativă. Această putere este exercitată în mod definitiv și exclusiv, fără să poată fi retrasă, fără să aibă nevoie de ratificarea și fără să se facă vreo distincțiune între legile obișnuite sau cele constituționale. În consecință, Conducătorul Statului poate face orice legi cu caracter obișnuit sau constituțional și ca atare actele lui, legi sau decrete, nu pot fi susceptibile de nicio cenzurare din punct de vedere al constituționalității lor; aceasta cu atât mai mult, cu cât din punct de vedere formal nu există nicio diferență între legile obișnuite, legile constituționale și decretele cu caracter constituțional, aceeași persoană – și fără nicio procedură specială – putând face ori care din aceste acte. Această putere largă și deplină a Conducătorului Statului și-a găsit consacrarea în Plebiscitul din 9 Noemvrie 1941, când Poporul Român consultat asupra chestiunii: dacă aprobă ceea ce a făcut Conducătorul Statului, până atunci și dacă împuternicește pentru viitor cu dreptul de a lua măsurile, pentru organizarea Statului, a răspuns afirmativ printr'o quasi unanimitate a sufragiilor. Aceasta este Constituția Țării și ceea ce Conducătorul va face pentru organizarea Statului în îndeplinirea puterilor cu care a fost învestit de Națiunea Română. În aceste condițiuni, actele Conducătorului Statului, nu pot fi susceptibile de vreo cenzurare a unui contencios de constituționalitate. Ar fi de altfel o imoralitate politică, nu numai o absurditate de drept, ca un regim ieșit din reacția demnă a unui popor care s'a salvat în ultimul ceas, să continue a considera că mai există, fie și virtualmente o Constituție care a exprimat regimul prăbușirii granițelor și a descompunerii interne, o Constituțiune impusă Țării de o voință izgonită de Neamul întreg. La acestea se mai adaogă considerațiunea că jurisdicțiunea constituționalității legilor își are aplicațiunea și justificarea numai în acele sisteme de Constituțiuni rigide, care prevăd o procedură specială de revizuire, instituind cu alte cuvinte o putere constituantă deosebită de cea legislativă ordinară. În toate celelalte Constituțiuni, care nu cuprind asemenea dispoziții, puterea legiuitoare obișnuită, putând modifica Constituțiunea, problema judecării constituționalității legilor nu se poate pune. Decretul-regal din 7 Septemvrie 1940, el însuși nu face nicio distincțiune între legi și nici nu institue o putere specială cu caracter constituant pentru revizuirea sau modificarea lui. Iar Plebiscitele din 2 Martie 1941 și 9 Noemvrie 1941, au dat dreptul numai Conducătorului Statului de a elabora norme de organizare a Statului întreg, deci și legile constitutive ale justiției însăși. Conducătorul Statului, Președinte al Consiliului de Miniștri, după textul decretului-regal din 7 Septemvrie 1940, și în baza plebiscitelor din 1941, este și rămâne deci unica sursă de legiferare, fie din punct de vedere al legii obișnuite, fie din punct de vedere al legislațiunii constituante, ambele fiind opera exclusivă a voinței lui. În puterea aceluiași drept Conducătorul Statului poate, în timpul absenței sale în cursul ostilităților și în locul lui, exercita aceste atribute prin învestirea celui dintâi demnitar al Guvernului. Un asemenea act are valoare constituțională, Conducătorul Statului, poate face acte, având o asemenea valoare, el fiind sursa tutulor regulelor de drept. Din toate aceste considerațiuni rezultă că, pentru actele emanând dela Președintele Consiliului de Miniștri, Conducătorul Statului sau înlocuitorul său președinte interimar al consiliului, legi, decrete-legi sau decrete cu caracter constituțional, nu se mai poate pune problema constituționalității în actualul sistem de guvernământ. Acestea sunt principiile care stau azi la baza Statului nostru și a dreptului

136 Garanția supremației Constituției, exprimată prin exercitarea controlului de constituționalitate, a fost apoi înlăturată din nou de Constituția din 1948, care nu a mai statuat principiul separației puterilor în stat. Dispărând acest principiu, înlocuit cu principiul, de esență marxistă, potrivit căruia puterea este unică, s-a renunțat și la procedura controlului constituționalității legilor. Parlamentul a primit titulatura și caracteristicile de fond ale unui organ suprem al puterii de stat.

137 Constituția din 1965 a prevăzut, în art. 43, printre atribuțiile Marii Adunări Naționale (Parlamentul) că aceasta exercită controlul general al aplicării Constituției și că numai ea hotărăște asupra constituționalității legilor. Art. 53 din Constituție a prevăzut că „în exercitarea controlului constituționalității legilor, precum și pentru pregătirea lucrărilor privind adoptarea legilor, Marea Adunare Națională alege pe durata legislaturii o comisie constituțională și juridică". Comisia respectivă avea competența de a prezenta forului legislativ rapoarte sau avize cu privire la constituționalitatea legilor, precum și de a examina constituționalitatea decretelor Consiliului de Stat cuprinzând norme cu putere de lege și a hotărârilor Consiliului de Miniștri, potrivit Regulamentului de organizare a Marii Adunări Naționale.

138 În sistemul consacrat de Constituția din 1965, cu modificarea art. 53 operată prin Legea nr. 1 din 13 martie 1969, controlul constituționalității legilor se exercita prin două proceduri distincte:

a) controlul posterior, care se exercita asupra legilor aflate în vigoare;

b) controlul prealabil, care avea ca obiect proiectele de lege intrate în procedură legislativă[1)].

139 Controlul posterior se exercita tot prin comisia constituțională, fie din oficiu, fie la sesizarea Consiliului de Stat, a Consiliului de Miniștri, Tribunalului Suprem, Procurorului General sau a Biroului Marii Adunări Naționale. Acest din urmă organism, care era organul de conducere al forului legislativ, sesiza comisia constituțională din proprie inițiativă sau la propunerea comisiilor permanente[2)]. Deși procedural, controlul de constituționalitate a fost revitalizat, practic, mecanismele și procedurile de control nu au fost puse în aplicare.

140 Controlul prealabil se exercita asupra tuturor proiectelor de lege examinate de Marea Adunare Națională potrivit procedurii legislative.

141 Adunarea Constituantă aleasă în 1991 a optat pentru modelul european de jurisdicție constituțională, exercitată de un organism politico-jurisdicțional[3)].

---

său public. Dreptul public de azi, nu este un joc convențional de contracte imaginare sau ficțiuni juridice, ci expresia sănătoasă a unei ordine sociale care se realizează printr'o voință stăpână, exprimând simțul de viață al mulțimii. Din respect însă pentru instituțiunile Țării, care trebuie să asigure continuitatea acestei vieți și pentru a aplica principiile care stau la baza unui Stat de drept ca și din respect pentru Înalta Curte de Casație, este dela sine înțeles că această abrogare, deși are un caracter interpretativ, nu atinge situațiile anterioare datei de 5 Septemvrie 1940, astfel că toate recursurile introduse până la această dată, pe temeiul art. 45 și 46 din legea Curți de Casație, pot continua a fi judecate. Pentru toate aceste considerații de drept se impunea adaptarea legii Curții de Casație, la starea de drept public de azi".

[1)] A se vedea *I. Muraru* ș.a., op. cit., p. 8, și *M. Lepădătescu*, Teoria generală a controlului constituționalității legilor, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1974, p. 410.

[2)] A se vedea, pentru detalii procedurale ale controlului, *M. Lepădătescu*, op. cit., p. 411 și urm.

[3)] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 847.

§2. Curtea Constituțională – garantul supremației Constituției

Adunarea Constituantă aleasă în mai 1990 a trebuit să opteze între controlul jurisdicțional al constituționalității legilor sau controlul politic al acestora și modelul european de jurisdicție constituțională, fiecare dintre ele având avantajele și dezavantajele sale. 142

În tezele proiectului de Constituție pentru Titlul IV – Consiliul Constituțional, nu s-a stabilit cu foarte multă precizie configurația autorității de jurisdicție constituțională, care să pună în evidență trăsăturile acesteia ca organism politico-jurisdicțional. S-a precizat compunerea acesteia și durata mandatului celor nouă judecători, alegerea președintelui Consiliului, condiții profesionale minimale pentru numirea judecătorilor, regimul de incompatibilitate și statutul acestora, reînnoirea din trei în trei ani a judecătorilor, precum și atribuțiile Consiliului. În final, Legiuitorul constituant a optat pentru un tip de control al constituționalității legilor exercitat de către o autoritate publică politico-jurisdicțională, special instituită pentru acest scop. Această autoritate publică este Curtea Constituțională, care, ca și alte autorități, cum ar fi Curtea de Conturi, Înalta Curte de Casație și Justiție, Avocatul Poporului ș.a., are un statut constituțional, întrucât principiile sale de organizare și funcționare sunt stabilite de Constituție. Însăși ideea de control al constituționalității legilor presupune de la sine ca instituționalizarea formelor concrete de control să fie prevăzută chiar în textul Legii fundamentale. Pentru exercitarea controlului de constituționalitate a legilor este recomandabil să se exprime formal și neechivoc acordul națiunii – chiar și prin reprezentanții săi legitimi –, întrucât legea reprezintă voința suverană a națiunii. Acordul cetățenilor de a li se controla forma legislativă a voinței lor suverane – Legea – întărește legitimitatea controlului de constituționalitate. 143

Din moment ce art. 1 alin. (5) din Constituție proclamă principiul potrivit căruia respectarea Constituției și a supremației sale reprezintă o obligație constituțională, este firesc să se admită că toate organismele implicate în procesul legislativ sunt obligate constituțional să se asigure că legea care va fi adoptată de Parlament va fi conformă cu prevederile Legii fundamentale. Această obligație revine Guvernului, parlamentarilor și cetățenilor (ca inițiatori ai proiectului de lege, respectiv, ai propunerii legislative), Consiliului Legislativ și celorlalte autorități publice cu drept de avizare a inițiativelor legislative, comisiilor permanente, fiecărei Camere legislative, Parlamentului (în întregul său) și, firește, Președintelui României care urmează să promulge legea. Trebuie să acceptăm că Președintele României are nu numai dreptul, dar și datoria să examineze, în cadrul procedurii prevăzute în art. 77 din Constituție, dacă legea ce i s-a transmis de către Camera Deputaților spre promulgare este sau nu constituțională. Art. 77 alin. (3) din Constituție recunoaște expres acest drept Președintelui României, deși, ca formulare redacțională, latitudinea sesizării Curții Constituționale este extinsă la toate subiectele dreptului de sezină prevăzute în art. 146 lit. a) din Constituție. 144

De altfel, Președintele României are, în virtutea calității sale, un drept inerent de verificare a conformității legii (pe care urmează să o promulge) cu dispozițiile Constituției. Acest drept a fost susținut chiar în Adunarea Constituantă franceză, în 1792, în contextul dezbaterilor pe marginea recunoașterii dreptului de veto al regelui de a se opune actelor Corpului legislativ care nu erau conforme cu principiile Constituției[1]. 145

[1] *D. Rousseau*, Droit du contentieux constitutionnel, Montchrestien, Paris, 2008, p. 12.

146 Este o condiţie de fond ca prevederile legale privind jurisdicţia constituţională, adică competenţa Curţii, să fie incluse în Constituţie. Nici măcar prin legea organică a Curţii Constituţionale nu pot fi instituite – ca reglementare primară – dispoziţii referitoare la domeniul său de competenţă constituţională materială[1)].

147 Este adevărat că prin art. 146 lit. l) din textul revizuit al Constituţiei se deleagă Parlamentului dreptul de a stabili prin legea organică a Curţii şi alte atribuţii, pe lângă cele prevăzute în lit. a)-k) ale aceluiaşi articol. În opinia noastră, ipoteticele atribuţii la care se referă art. 146 lit. l) din Constituţie nu ar trebui, însă, să privească competenţa Curţii în materie de asigurare a supremaţiei Constituţiei, ci, eventual, reglementarea unor probleme de procedură jurisdicţională sau privind organizarea şi funcţionarea ei internă.

148 Caracterul politic al controlului constituţionalităţii legilor constă, în primul rând, în procedura de desemnare a candidaţilor la funcţia de judecător constituţional şi de alegere a şase dintre aceştia de către cele două Camere ale Parlamentului. Chiar şi în privinţa celorlalţi trei judecători desemnaţi (numiţi) de Preşedintele României, este evidentă manifestarea unei voinţe politice, cu toate că şeful statului nu exprimă – prin actul de numire – voinţa unei formaţiuni politice legitimată electoral, dar mandatul său a fost obţinut prin vot universal direct. Se poate considera că atât reprezentanţii naţiunii întruniţi în cele două Camere legislative, cât şi Preşedintele României, numind pe cei nouă judecători constituţionali, exprimă, prin reprezentare, voinţa politică a cetăţenilor privind numirea acestora.

149 Caracterul politic al jurisdicţiei constituţionale rezultă, de asemenea, din conţinutul politic al normelor fundamentale a căror garantare este asigurată prin efectuarea controlului. În fine, unele atribuţii conferite acestei autorităţi, cum sunt, de pildă, aprecierea constituţionalităţii unui partid politic, avizul pentru propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României, întăresc caracterul politic al autorităţii publice învestită cu soluţionarea contenciosului constituţional.

150 Caracterul jurisdicţional rezultă, înainte de toate, din procedura de verificare a constituţionalităţii unei dispoziţii legale, din statutul judecătorilor, din modul de organizare şi funcţionare a autorităţii publice respective. În plus, art. 14 din Legea nr. 47/1992, care este legea organică a Curţii, prevede că procedura jurisdicţională în faţa acesteia se completează cu regulile procedurii civile, în măsura în care ele sunt compatibile cu natura procedurii aplicabile în activitatea instanţei de contencios constituţional.

151 Procedura jurisdicţională de soluţionare a sesizărilor privind neconstituţionalitatea unor prevederi legale [art. 146 lit. a) şi d)] sau regulamentare [art. 146 lit. c)] are un caracter contencios. Acesta rezultă din adversitatea sau, altfel spus, din caracterul contradictoriu al poziţiei autorităţii publice ale cărei acte sau prevederi legale adoptate de aceasta sunt considerate de iniţiatorii sesizării Curţii ca fiind neconstituţionale, pe de-o parte, şi susţinerile acestora, pe de altă parte.

152 După cum se poate observa din economia dispoziţiilor cuprinse în art. 146 din Constituţie, Curtea Constituţională are, pe lângă prerogative de control constituţional al legilor

---

[1)] Cu toate acestea, prin Legea nr. 590 din 22 decembrie 2003 privind tratatele internaţionale s-a instituit o nouă atribuţie a Curţii Constituţionale, constând în emiterea unui aviz la cererea unuia dintre preşedinţii Camerelor legislative sau a unui număr de 50 de deputaţi, ori 25 de senatori, privind compatibilitatea prevederilor cuprinse într-un tratat, în orice etapă a încheierii acestuia, cu dispoziţiile Constituţiei. Evident, dispoziţia legală în cauză nu are niciun temei constituţional.

și al unor categorii de acte normative adoptate de Parlament și Guvern, și alte atribuții care vizează, fără îndoială, asigurarea supremației normelor constituționale în domenii de activitate de interes social și politic deosebit, cum ar fi procedura de alegere a Președintelui României, procedura de suspendare din funcție a acestuia, exercitarea de către cetățeni a dreptului de inițiativă legislativă, revizuirea Constituției, contestarea constituționalității unui partid politic.

153 Atribuirea acestor prerogative Curții Constituționale se explică în primul rând prin caracterul ei independent față de toate celelalte autorități publice și prin poziția Curții de garant al supremației Constituției, consfințită de art. 1 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, precum și în art. 142 alin. (1) din Legea fundamentală. În legătură cu statutul Curții de garant al supremației Constituției, trebuie menționat că inițial acesta a fost enunțat doar în textul Legii nr. 47/1992, ceea ce arată că Adunarea Constituantă a omis să constituționalizeze această calitate esențială a instanței de contencios constituțional. Legea pentru revizuirea Constituției, adoptată în 2003, a preluat acest enunț, cu valoare de principiu, din art. 1 alin. (1) al Legii organice a Curții Constituționale și l-a transpus în Legea fundamentală. La întărirea statutului Curții de garant al supremației Legii fundamentale, contribuie și alin. (2) al art. 1 din Legea nr. 47/1992, potrivit căruia, Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în România.

154 Curtea Constituțională nu face parte din sistemul celor trei puteri în stat, fiind independentă față de acestea[1]. Faptul că judecătorii Curții sunt numiți de puterea legislativă și de puterea executivă (Președintele României) nu creează un raport de subordonare a Curții față de acestea.

155 Locul Curții Constituționale în ansamblul organizării puterilor în stat este stabilit de art. 1 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, republicată, potrivit căruia Curtea Constituțională este independentă față de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției și legii sale organice. Ca autoritate publică, Curtea se situează în afara celor trei puteri, fără a se constitui, desigur, într-o putere aparte, supraordonată. Configurând locul și rolul Curții Constituționale, Legea fundamentală a țării i-a stabilit acesteia, în mod expres, domeniul sau sfera de activitate și i-a conferit atribuții precise. În felul acesta, Constituția a delimitat sfera de acțiune (jurisdicția) a Curții de domeniul de activitate conferit celorlalte autorități publice.

---

[1] Curtea Constituțională este independentă față de autoritatea judecătorească, nefiind inclusă în sistemul instanțelor judecătorești de drept comun [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 67 din 24 februarie 2004 (M.Of. nr. 205 din 9 martie 2004)]. Din alocuțiunea raportorului Comisiei pentru elaborarea proiectului de Constituție, pe marginea tezelor pentru Titlul IV, rezultă că implicit, Adunarea Constituantă a respins dreptul instanței judecătorești de a se pronunța în materie de neconstituționalitate și că modelul european de jurisdicție constituțională a deposedat instanțele judecătorești de competența de a verifica, în litigiile dintre particulari, constituționalitatea legilor, asigurându-se astfel omogenitatea jurisprudenței în această materie (a se vedea Geneza Constituției României 1991. Lucrările Adunării Constituante, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 855-856). Este adevărat că același raportor, profesorul Ion Deleanu, a admis, de principiu, în cadrul dezbaterilor din Constituantă, că „s-ar putea, de asemenea – și găsesc că este necesar – ca acest Consiliu Constituțional să fie încadrat în sistemul autorităților jurisdicționale pentru a dispărea orice suspiciune în legătură cu faptul că am crea o categorie de organe în plus sau am crea un organ deasupra celorlalte" (a se vedea Geneza Constituției României. 1991, op. cit., p. 873).

156 Legea organică a Curții Constituționale a întărit această delimitare, precizând în art. 1 alin. (1) că scopul Curții este garantarea supremației Constituției. Acest scop, pe care Curtea îl înfăptuiește în condiții de exclusivitate, nu se intersectează cu atribuția Președintelui României, prevăzută în art. 80 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia șeful statului veghează la respectarea Legii fundamentale. Comparând cele două texte legale vom observa diferența între ele. În timp ce Constituția și Legea nr. 47/1992, republicată, se referă la „garantarea supremației Constituției", art. 80 alin. (2) din Constituție se referă doar la acțiunea de a veghea la respectarea acesteia.

157 Tot astfel, nu există nicio suprapunere între art. 1 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată, și art. 154 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia Consiliul Legislativ este competent, pentru o anumită perioadă stabilită de Legea fundamentală, să examineze conformitatea legislației în vigoare cu textele Legii fundamentale, cu alte cuvinte să aprecieze caracterul lor constituțional. Rolul Curții Constituționale a fost sporit considerabil prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției, această autoritate publică devenind competentă să se pronunțe și asupra constituționalității tratatelor sau a altor acorduri internaționale cu care este sesizată, precum și asupra conflictelor juridice de natură constituțională între autoritățile publice. Aceste noi atribuții constituționale fac din Curtea Constituțională un organism extrem de „influent" în funcționarea statului de drept, caracteristică care depinde însă de independența celor nouă judecători ai acesteia.

158 Jurisdicția constituțională nu poate fi redusă la soluționarea unui conflict între norma de drept ordinară și cea constituțională. Dacă ținem seama că aceasta din urmă reglementează cadrul de desfășurare a jocului politic și al intereselor politice divergente, litigiile care rezultă din nerespectarea Constituției privesc, în primul rând, mecanismul elaborării și exercitării actului politic. De aceea, dreptul constituțional are o componentă politică remarcabilă. Desigur, o asemenea realitate, analizată din perspectiva rolului și a atribuțiilor Curții Constituționale, pune problema limitelor justiției constituționale într-un stat de drept. Într-un stat de drept, capătă o importanță esențială legitimitatea legii, înțelegând prin aceasta cerința fundamentală ca legea să exprime interesele și voința suverană ale națiunii, să reflecte așteptările acesteia și să fie adoptată de autorități competente potrivit procedurilor constituționale și legale prestabilite. Legea, fiind un act de decizie politică adoptat de Guvernant, are rolul oricărui act de guvernare. Tocmai de aceea se poate vorbi despre noțiunea de legitimitate a legii ca o componentă de bază a legitimității guvernării. Aici se impune însă o precizare: legea exprimă voința majorității parlamentare care dă un anumit înțeles așteptărilor și cerințelor sociale. Ca atare, legitimitatea legii depinde și de voința grupurilor politice majoritare. Indiferent de gradul de legitimitate, orice lege trebuie să fie însă conformă cu prevederile Constituției, verificarea unei asemenea concordanțe formale revenind competenței Curții Constituționale.

§3. Natura juridică a Curții Constituționale

159 Orice comentariu privind natura juridică a Curții Constituționale trebuie să pornească de la locul și rolul acestei autorități publice în ansamblul instituțiilor statului, astfel cum acestea sunt configurate prin dispoziții constituționale și legale referitoare la compunerea, organizarea, atribuțiile și funcționarea Curții, la statutul judecătorilor constituționali, precum și la raporturile instituționale pe care Curtea Constituțională le are cu celelalte

organisme ale statului cu funcții de guvernare. Opiniile exprimate în Adunarea Constituantă cu privire la caracteristicile modelului european de jurisdicție constituțională, la avantajele și dezavantajele acestuia, pot aduce culoare argumentelor susținute pentru evaluarea naturii juridice a Curții sau pot avea valoare explicativă pentru aceasta, dar nu au, ele însele, o relevanță directă și deplină asupra stabilirii naturii juridice ca atare, întrucât ele nu reprezintă voința Adunării Constituante sau a Parlamentului. Nu putem lua ca reper pentru conturarea naturii juridice a Curții Constituționale, nici opiniile formulate în doctrina străină despre natura juridică a Consiliului Constituțional din Franța, ori a altor instituții similare din alte țări.

Sursele din care se poate extrage corect natura juridică a Curții Constituționale sunt 160
tezele proiectului de Constituție pentru Titlul IV (despre Consiliul Constituțional), care sunt un indiciu prețios pentru aflarea voinței legislative a Adunării Constituante, dispozițiile cuprinse în art. 142-147 din Constituție, precum și prevederile Legii nr. 47/1992 cu modificările ulterioare, referitoare la cadrul juridic de organizare și funcționare a Curții Constituționale și la statutul celor 9 judecători constituționali. Între aceste surse legale care configurează natura juridică a Curții, cele mai importante sunt dispozițiile constituționale care au fixat locul Curții în ansamblul organelor statului, rolul constituțional al acesteia în asigurarea și garantarea supremației literei și spiritului Constituției, și forța obligatorie a deciziilor sale. Conținutul acestor surse relevante pentru natura juridică a Curții este confirmat în jurisprudența acesteia. Însăși jurisprudența Curții este relevantă pentru conturarea naturii sale juridice.

Tezele proiectului de Constituție aprobate de Adunarea Constituantă în 1991 au configurat 161
o autoritate de jurisdicție constituțională unică, constituită din judecători numiți de cele două Camere legislative și de Președintele României, care în exercitarea mandatului lor se bucură de independență și inamovibilitate, la fel ca membrii puterii judecătorești. Potrivit tezelor, deciziile acestei autorități publice erau obligatorii și definitive pentru Parlament și Guvern, ca autorități care adoptaseră actele normative declarate neconstituționale. Aceleași teze prevedeau că în afara activități sale jurisdicționale de control al constituționalității legilor, ordonanțelor Guvernului și a regulamentelor parlamentare, Consiliul Constituțional avea și atribuții de natură politică. Singura legătură a Consiliului Constituțional cu puterea legiuitoare se limita la numirea de către cele două Camere legislative a câte trei judecători, din trei în trei ani și la obligația Parlamentului de a se conforma deciziilor obligatorii și definitive ale acestuia. Legăturile Consiliului cu Președintele României erau și ele limitate la numirea de către șeful statului a unor judecători ai Consiliului. Guvernul nu era implicat în compunerea Consiliului Constituțional. În schimb, deciziile acestuia erau obligatorii pentru Guvern. Tezele au atribuit puterii judecătorești, reprezentată, aici, de instanța supremă, dreptul de a sesiza Consiliul în materie de control al constituționalității legilor. Conținutul tezelor a fost transpus fără modificări în proiectul de Constituție.

Sunt mai multe norme constituționale cu valoare explicativă pentru natura juridică a 162
Curții Constituționale. Prima dintre acestea este art. 142 alin. (1) care a conferit Curții rolul de garant al supremației Constituției. Aceasta calitate a autorității de contencios constituțional nu a fost prevăzută nici în Teze, nici în textul Constituției votat de Adunarea Constituantă în 1991. În schimb, a fost introdus din voință legislativă ordinară în Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale. Ne grăbim să menționăm că această dispoziție legală avea, în substanța sa, rang de normă constituțională, deși exprima

doar o simplă voință legislativă cu valoare de lege organică. Parlamentul ordinar a reparat o omisiune de neînțeles a Adunării Constituantei din 1991. În opinia noastră, principalele prevederi legale care pun în valoare natura juridică a Curții Constituționale sunt cele din art. 142 alin. (1) din Constituție și art. 1 din Legea nr. 47/1992 care stabilesc: rolul Curții de garant al supremației Constituției, calitatea acesteia de a fi unica autoritate de jurisdicție constituțională din România, independența Curții față de orice altă autoritate publică și supunerea Curții numai Constituției și voinței legiuitorului ordinar exprimată în legea sa organică de organizare și funcționare.

163 Sunt mai multe idei în enunțul de mai sus, pe care dorim să le evidențiem:

a) Curtea Constituțională este un organism statal central cu atribuții speciale, învestit de Adunarea Constituantă cu prerogativa de a asigura respectarea strică a Legii fundamentale de către toți destinatarii acesteia și în toate domeniile de activitate. Fiind un garant al supremației Constituției, Curtea Constituțională este factorul principal al apărării ordinii constituționale, a regimului politic democratic, a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a principiilor de politică externă ale statului român, deoarece toate aceste valori democratice, am putea spune, sunt consacrate în texte constituționale, al căror gardian este Curtea. Termenul constituțional de „gardian" depășește cu mult pe cel de apărător sau de paznic sau de „cel care veghează la respectarea Constituției", rol ce revine Președintelui României, potrivit art. 80 alin. (2) din Constituție. Curtea nu se limitează la constatarea încălcării Constituției, ci sancționează ea însăși, cu forța represivă a statului, orice încălcare a dispozițiilor constituționale. Aceasta putere îi este conferită chiar de Legea fundamentală, motiv pentru care considerăm că dispozițiile prezentei Constituție referitoare la Curtea Constituțională nu ar putea forma obiectul revizuirii constituționale.

b) Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în România. Aceasta înseamnă că numai Curtea Constituțională are prerogativa de a verifica, cu autoritate de decizie general obligatorie, conformitatea dispozițiilor legale cuprinse în legi, ordonanțe, regulamente și hotărâri parlamentare cu dispozițiile cuprinse în Legea fundamentală și, totodată, de a evalua conformitatea constituțională a unor proceduri prevăzute în art. 146 din Constituție și de a soluționa conflictele juridice de natură constituțională între autoritățile publice la care se referă art. 146 lit. d) din Constituție.

c) Curtea Constituțională este independentă față de orice autoritate publică. Textul constituțional care consacră independența Curții este sec, rece și limpede. Independența Curții este absolută în mai mute sensuri: nu depinde de voința politică a unei alte puteri/autorități de suveranitate națională, independența sa este generală și include, în primul rând, independența financiară, funcțională și jurisdicțională.

d) Curtea Constituțională se supune în activitatea sa numai Constituției și legii sale organice, cu precizarea că și această lege trebuie să fie conformă voinței formale a Adunării Constituante. Nu este permis ca Legea nr. 47/1992 să conțină dispoziții care încalcă Constituția[1)].

164 Toate aceste patru idei pe care le-am expus succint au relevanță teoretică în construirea naturii juridice a Curții Constituționale. La acestea pot fi adăugate încă câteva. Curtea Constituțională are statut constituțional întrucât este expresia voinței suverane a Adunării Constituante; Curtea nu face parte din sistemul celor trei puteri în stat; Curtea, deși nu este

[1)] Art. 5 alin. (4) din Legea nr. 47/1992 încalcă totuși dispozițiile art. 76 alin. (2) din Constituție.

purtătoare sau deținătoare de putere suverană, în sensul strict al cuvântului, așa cum sunt Parlamentul, Guvernul, Președintele României și instanțele judecătorești, exercită putere de stat tot prin voința Constituției. De acea se supune numai acesteia; în raporturile cu Parlamentul, Guvernul, Președintele republicii sau cu instanțele judecătorești, Curtea nu apare ca organism supraordonat acestora, nu are dreptul să le direcționeze sau controleze activitatea în general, ci acționează la sesizare, exclusiv, ca organism de control al constituționalității legilor și al unor proceduri prevăzute în Legea fundamentală; Curtea exercită o activitate specializată, de natură jurisdicțională, dar care are și un caracter politic

Curtea își are sursa în voința Adunării Constituante și de aceea are statut constituțional, 165
deciziile sale fiind general obligatorii și executorii pentru viitor. Din statutul constituțional al Curții decurge concluzia că organizarea și funcționarea acesteia, precum și atribuțiile sale trebuie stabilite exclusiv în Constituție. Cu toate acestea, Parlamentul a adoptat Legea nr. 47/1992 prin care a reglementat organizarea și funcționarea Curții, deși art. 73 din Constituție, care stabilește domeniile de reglementare ale celor mai importante legi organice, nu menționează organizarea și funcționarea instanței de jurisdicție constituțională printre aceste domenii, așa cum face în privința Autorității Electorale Permanente, Curții de Conturi, Consiliului Suprem al Magistraturii și Consiliului Suprem de Apărare a Țării. Referitor la Curte, Constituția se limitează să precizeze în art. 142 alin. (5) că înnoirea Curții se face din trei în trei ani în condițiile legii organice a Curții. Tot astfel, art. 146 lit. l) din Legea fundamentală prevede că această autoritate publică îndeplinește și alte atribuții prevăzute în legea sa organică. Deci singurele texte constituționale care fac trimitere la o lege organică în privința curții Constituționale sunt cele menționate.

Trei concluzii pot fi trase de aici: Adunarea Constituantă a considerat că prevederile 166
art. 142-147 sunt suficient de cuprinzătoare pentru stabilirea cadrului juridic de organizare și funcționare a Curții, din care se poate deduce și natura juridică a acesteia; Adunarea Constituantă a împuternicit tacit Parlamentul să reglementeze prin lege specială (organică) cadrul general de organizare și funcționare a Curții; Parlamentul a decis din putere și voință proprie să reglementeze un domeniu care era de competența Constituției. Toate cele trei concluzii sunt discutabile. Menționăm că în privința Avocatului Poporului, care este tot o autoritate publică cu statut constituțional, aflată și ea în afara celor trei puteri ale statului, Constituția a prevăzut în art. 58 alin. (3) că organizarea și funcționarea acestuia se stabilesc prin lege organică. Tot astfel, în art. 79 alin. (2) Constituția abilitează Parlamentul să adopte o lege organică pentru înființarea organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ.

Lipsa unei prevederi similare în Constituție referitoare la organizarea și funcționarea 167
acesteia, a fost deliberată, Adunarea Constituantă voind să nu lase la latitudinea unor voințe politice partizane interesate nici organizarea și funcționarea Curții, nici atribuțiile acesteia. Dacă aceasta a fost voința și dorința Adunării Constituante în 1991, cum se explică că Parlamentul a adoptat, totuși Legea nr. 47/1992 pentru organizarea și funcționarea Curții Constituționale? Răspunsul la această întrebare dezvăluie o omisiune regretabilă a Adunării Constituante.

Referitor la natura juridică a Curții Constituționale se poate conclude că aceasta este 168
o autoritate publică cu statut constituțional, independentă față de toate celelalte instituții ale statului și se situează în afara sistemului celor trei puteri în stat, având ca obiect de activitate controlul constituționalității legislativ și al unor proceduri prevăzute în Legea fundamentală. Caracterul jurisdicțional al Curții Constituționale nu ne obligă să o asimilăm

instanţelor judecătoreşti, întrucât competenţa sa jurisdicţională este limitată de Constituţie la aprecierea conformităţii unei norme legale de un anumit rang sau forţă juridică cu dispoziţiile constituţionale. Curtea exercită o formă de control asupra Parlamentului, Guvernului şi Preşedintelui României şi sancţionează conduita neconstituţională a acestora. Curtea nu are drept de interferenţă în activitatea instanţelor judecătoreşti. Instanţele nu aplică deciziile Curţii Constituţionale, ca atare, deşi acestea sunt general obligatorii, ci nu va aplica acele dispoziţii legale cuprinse în legi şi ordonanţe ale Guvernului a căror neconstituţionalitate a fost constatată de Curte.

§4. Compunerea Curţii Constituţionale

169 Curtea Constituţională se compune din 9 judecători numiţi fiecare pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau înnoit. Reînnoirea mandatului nu poate fi susţinută cu niciun argument logic, întrucât aceasta ar presupune – aşa cum s-a precizat în literatura de specialitate[1)] – o evaluare a mandatului judecătorului în cauză, atât de către iniţiatorul propunerii aceleiaşi persoane pentru un nou mandat, cât şi de către Camera legislativă care ar urma să o aleagă din nou şi, după caz, de către Preşedintele României, lucru imposibil de realizat fără interferenţa condamnabilă în funcţionarea Curţii. Evaluarea activităţii unui judecător este permisă numai plenului Curţii Constituţionale, dar numai în materie disciplinară.

170 Trei judecători sunt numiţi de Camera Deputaţilor, trei de Senat şi trei de Preşedintele României. O treime din numărul judecătorilor se înnoieşte din trei în trei ani. Candidaţii la funcţia de judecător al Curţii trebuie să îndeplinească condiţiile prevăzute în art. 143 din Constituţie:

a) să aibă pregătire juridică superioară;

b) să aibă o înaltă competenţă profesională;

c) să aibă o vechime de cel puţin 18 ani în activitatea juridică sau în învăţământul juridic superior.

§5. Durata mandatului judecătorilor Curţii Constituţionale

171 Durata mandatului se încadrează în limitele minime şi maxime prevăzute pentru curţile constituţionale care funcţionează în alte state. Aşa cum s-a precizat şi în literatura de specialitate, un mandat de 9 ani, care se reînnoieşte din 3 în 3 ani pentru o treime din numărul judecătorilor, permite, pe de-o parte, continuitatea şi consolidarea unei anumite practici şi experienţe jurisdicţionale speciale, iar pe de altă parte, asigură, între altele, o revitalizare a concepţiilor juridice şi chiar a modului de a gândi juridic, precum şi a modalităţilor de înţelegere a dinamicii rapide a activităţii legislative a statului.

§6. Procedura de numire a judecătorilor Curţii Constituţionale

172 Fiecare Cameră a Parlamentului numeşte, cu votul majorităţii membrilor săi, la propunerea Biroului permanent şi pe baza recomandării Comisiei juridice, în calitate de

[1)] *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 815.

judecător, persoana care a întrunit cel mai mare număr de voturi. Candidaturile se depun la comisia juridică a fiecărei camere de către grupurile parlamentare sau de către deputați ori senatori. Nici textul constituțional, nici dispozițiile legale cuprinse în Legea nr. 47/1992 nu oferă vreun indiciu că membrii Parlamentului sau alte persoane care socotesc că îndeplinesc condițiile minimale de numire ca judecător constituțional ar avea dreptul să se autopropună pentru a fi numit în această funcție. Candidaturile trebuie asumate de grupuri parlamentare.

173 În literatura de specialitate s-au exprimat rezerve față de dispoziția legală cuprinsă în Legea nr. 47/1992, republicată, referitoare la subiectele îndrituite să prezinte comisiilor juridice ale Camerelor legislative propuneri pentru compunerea Curții Constituționale: grupurile parlamentare; deputații și senatorii[1]. S-a susținut, astfel, că sfera acestor subiecte ar trebui lărgită, între altele, pentru accentuarea democratizării unei astfel de proceduri parlamentare[2]. În principiu, rezerva exprimată poate fi susținută. Totuși, dacă ținem seama că cele două Camere legislative se bucură de autonomie funcțională, iar raporturile lor constituționale vizează în principal autoritățile puterii executive și ale celei judecătorești, propunerile ipotetice făcute de către acestea nu ar putea înlătura influența unor „amiciții politice" și nici semnificațiile politice ale desemnării unor candidați pentru mandatul de judecător constituțional pe criterii politice. Mai degrabă, ar fi justificat dreptul Înaltei Curți de Casație și Justiție de a propune, alături de cele trei autorități publice care propun candidați pentru Curtea Constituțională, de a propune un număr de candidați pentru această demnitate. Fiecare candidat este audiat atât de comisie, cât și de plenul Camerei respective.

§7. Președintele Curții Constituționale

A. Alegerea Președintelui Curții Constituționale

174 Potrivit art. 7 din Legea nr. 47/1992, Curtea Constituțională are un președinte ales prin vot secret pentru o perioadă de trei ani, cu majoritatea voturilor judecătorilor. Alegerea se desfășoară în termen de 5 zile de la înnoirea Curții. În vederea alegerii, fiecare grup de judecători numiți separat de cele două Camere legislative, respectiv, de Președintele României, desemnează câte un candidat pentru funcția de președinte al Curții. Alegerea se desfășoară, la nevoie, prin două tururi de scrutin. Dacă la primul tur de scrutin niciunul dintre candidați nu întrunește majoritatea voturilor, se desfășoară al doilea tur de scrutin între primii doi clasați sau trași la sorți, dacă toți candidații obțin sau au obținut în primul tur același număr de voturi (câte trei voturi). Operațiunile de alegere a președintelui sunt conduse de către judecătorul cel mai în vârstă. În caz de vacanță a funcției, se alege un președinte până la încheierea perioadei de 3 ani. Mandatul președintelui Curții poate fi reînnoit.

175 În caz de vacanță a funcției se recurge la o nouă procedură de alegere pentru perioada rămasă din mandatul președintelui al cărui mandat a încetat.

---

[1] *I. Deleanu*, Justiția constituțională, Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 191.

[2] Ibidem.

B. Atribuțiile președintelui Curții Constituționale

176 Potrivit art. 9 din Legea nr. 47/1992, republicată, Președintele Curții Constituționale are următoarele atribuții:

a) coordonează activitatea Curții Constituționale și repartizează cauzele spre rezolvare;

b) convoacă și prezidează ședințele în plen ale Curții Constituționale;

c) desemnează judecătorul-raportor și stabilește termenul de judecată;

d) reprezintă Curtea Constituțională în fața autorităților publice și a altor organizații, române sau străine;

e) constată cazurile de încetare a mandatului judecătorilor, prevăzute în lege, și sesizează autoritățile publice care i-au numit, pentru ocuparea postului devenit vacant;

f) îndeplinește alte atribuții prevăzute de lege sau de Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale. Legea nr. 47/1992 a conferit președintelui Curții Constituționale atribuția de a supraveghea activitatea de ordonator de credite a secretarului general al Curții. Alte atribuții ale Președintelui Curții sunt prevăzute în Regulamentul de organizare și funcționare a acesteia.

177 Plenul este format din cei nouă judecători.

178 În exercitarea atribuțiilor de conducere administrativă, președintele emite ordine. Plenul Curții Constituționale îndeplinește atribuțiile care, potrivit legii, se pot realiza numai prin acte adoptate cu votul majorității judecătorilor.

Art. 143. Condiții pentru numire

Judecătorii Curții Constituționale trebuie să aibă pregătire juridică superioară, înaltă competență profesională și o vechime de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior.

Lucrări de referință: *I. Deleanu*, Justiția constituțională. Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 190-192; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 813-815; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 308-310; *C. Ionescu*, Drept constituțional și instituții politice, Ed. C.H. Beck, București, 2004, p. 487-489; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 854-856; *C. Ionescu*, Contencios constituțional, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 142-148; *I. Muraru*, Comentariul art. 143 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1382-1383; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 265-266; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Curtea Constituțională a României, Ed. Albatros, București, 1997, p. 51-57; *I. Muraru, N.M. Vlădoiu, A. Muraru, S.-G. Barbu*, Contencios constituțional, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 37-38; *D. Valea*, Sistemul de control al constituționalității legilor, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 181-184.

Studii de specialitate: *D. Apostol Tofan*, Excluderea decretelor Președintelui României privind numirea judecătorilor la Curtea Constituțională din sfera controlului judecătoresc. Verificarea îndeplinirii condiției „înaltei competențe profesionale", în Curierul Judiciar nr. 2/2015; *D. Brezoianu*, Unele probleme referitoare la prerogativele Curții Constituționale, în Revista de Drept Public nr. 4/2008; *I. Chelaru, C. Ionescu*, Unele aspecte teoretice privind independența și inamovibilitatea judecătorilor Curții Constituționale, în Dreptul nr. 8/2015; *N. Ploieșteanu, A. Palade*, Conflictul dintre justiția constituțională și justiția europeană, în Revista Română de Drept European nr. 1/2016; *T. Toader*, Controverse privind desemnarea judecătorilor constituționale, în Curierul Judiciar nr. 4/2011.

Corelații legislative: Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010).

Comentariu

Sumar

§1. Concepția Adunării Constituante privind condițiile de numire la Curtea Constituțională 1509
§2. Condițiile constituționale de numire în funcția de judecător al Curții Constituționale și verificarea îndeplinirii acestora 1511
§3. Problema revocării mandatului de judecător al Curții Constituționale 1514

§1. Concepția Adunării Constituante privind condițiile de numire la Curtea Constituțională

Tezele proiectului de Constituție pentru Titlul IV – Consiliul Constituțional au prevăzut 1
că „persoanele numite în Consiliul Constituțional trebuie să aibă pregătire juridică superioară, înaltă competență profesională și o vechime de cel puțin 15 ani în activitatea juridică sau în învățământul superior de specialitate". După cum se poate observa, tezele formulate de Comisia constituțională însărcinată cu prerogativa de a elabora proiectul de Constituție nu a enunțat principiile sau tezele ce urmau a fi așezate la baza fundamentării condițiilor constituționale, pe care candidații ar fi trebuit să le îndeplinească pentru a fi numiți judecători constituționali, ci a formulat chiar condițiile ca atare. Această manieră de lucru a comisiei nu a mai permis o dezbatere parlamentară largă asupra naturii și conținutului criteriilor profesionale de numire la viitoarea Curte Constituțională. Iată de ce pare legitimă opinia potrivit căreia, condițiile de numire la Curte au fost enunțate în formule voit generale pentru a fi suficient de ușor respectate și, eventual, „personalizate" la profilul profesional al candidaților.

Pregătirea juridică superioară se referea și se referă și astăzi la absolvirea cu examen 2
de licență a unei facultăți cu profil juridic. Înalta competență profesională, nefiind definită de Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție, putea și poate fi interpretată de fiecare dată și în fiecare caz în parte în mod diferit, ceea ce nu reprezintă o garanție că persoana numită judecător constituțional ar avea în mod real o înaltă pregătire profesională, necesară exercitării atribuțiilor specifice înfăptuirii unei jurisdicții constituționale. Singurul element concret, dar și acela posibil de relativizat este vechimea în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior, deși, să recunoaștem, este o diferență uriașă, de pildă, între vechimea ca jurist sau consultant juridic la o firmă obscură și cea de judecător la o instanță superioară. Față de cele arătate, rezultă că reala condiție pentru numirea la Curtea Constituțională este, din păcate, susținerea politică a candidatului și doar în subsidiar și considerentele de ordin profesional prevăzute în art. 143 din Constituție. Trebuie spus aici că este avantajul grupurilor parlamentare cu pondere numerică însemnată de a susține politic candidatul pe care l-au propus, față de grupurile parlamentare mici, care nu vor avea niciodată posibilitatea să propună un candidat propriu cu șanse reale de a fi numit judecător constituțional. La o viitoare revizuire a Constituției ar fi de dorit să se găsească un mecanism de numire la Curtea Constituțională care să elimine influența politică a grupurilor parlamentare și să asigure desemnarea judecătorilor constituționali exclusiv pe criterii profesionale, eventual cu posibilitatea mai multor candidaturi pe un singur post de judecător.

3 Este un principiu comun că stabilirea condițiilor de acces într-o funcție publică este legată, în primul rând, de cerința desemnării prin procedura de numire, a unor persoane, care prin pregătirea profesională, experiență, calități și virtuți morale și civice, tărie de caracter, educație etc., prezintă cele mai înalte garanții de eficiență a funcției respective. În concordanță cu acest principiu de bună guvernare, am zice, raportorul Comisiei de redactare a proiectului de Constituție, profesorul Ion Deleanu, a subliniat în alocuțiunea sa introductivă la dezbaterea tezelor pentru Titlul IV că „prin modul de desemnare a membrilor Consiliului Constituțional, se asigură nu numai profesionalismul acestui organ, dar, și mai ales, neutralitatea lui. El este alcătuit din reprezentanți ai celor două Camere ale Parlamentului și din reprezentanți desemnați de șeful ramurii executive a organelor statului."[1]. Câteva idei se desprind din această alocuțiune:

a) Adunarea Constituantă a avut în vedere asigurarea profesionalismului Consiliului Constituțional;

b) Adunarea Constituantă a urmărit prin condițiile de desemnare a judecătorilor constituționali, asigurarea neutralității instanței de contencios constituțional;

c) în concepția Adunării Constituante, Consiliul Constituțional urma să fie alcătuit din reprezentanți ai celor două Camere legislative și ai Președintelui României.

4 Să recunoaștem că exprimarea raportorului Comisiei constituționale era vulnerabilă, fără nicio intenție de a ofensa memoria reputatului profesor. Vulnerabilitatea exprimării sale, referitoare la calitatea judecătorilor constituționali de „reprezentanți" ai celor care urmau să-i desemneze, a devenit evidentă, cu accente chiar absurde și periculoase politic și civic, în anii ce au trecut de la înființarea propriu-zisă a Curții Constituționale. Ideea de reprezentare este incompatibilă cu statutul de neutralitate și independență al judecătorilor constituționali și, desigur, al Curții în sine.

5 Majoritatea judecătorilor Curții Constituționale numiți de Camerele legislative provin dintre membrii acestora, unii dinte ei întrerupându-și, chiar, mandatul de parlamentar pentru a fi numiți judecători ai Curții. În această situație nu este oare pe deplin justificată opinia generală că judecătorii constituționali rămân în continuare reprezentanți ai celor care i-au numit în această funcție? Întrebarea este pe deplin valabilă și în privința judecătorilor numiți de Președintele României. Și dacă așa este, mai au importanță condițiile constituționale de numire în funcția de judecător al Curții Constituționale? Poate condițiile strict profesionale își pot păstra, în principiu, valabilitatea, dar cele care țin de calitățile, onoarea, reputația și virtuțile morale ale candidaților la funcția de judecător constituțional, rămân fără nicio acoperire. Este străină de noi intenția de a contura o imagine negativă de ansamblu a tuturor judecătorilor constituționali. Au avut această calitate persoane care au îmbinat fericit realele calități profesionale cu tăria de caracter și statura morală a unor înțelepți judecători constituționali și nu este cazul să îi evocăm în aceste comentarii.

6 În dezbaterile care au avut loc în Adunarea Constituantă pe marginea tezelor s-au susținut câteva opinii referitoare la condițiile de numire și la autoritățile care au dreptul de a numi și anume: vârsta candidaților, neacordarea dreptului de a numi judecători Președintelui României, includerea instanței supreme în rândul autorităților publice care pot numi judecători, stabilirea unei vechimi în activitatea juridică de cel puțin 25 de ani,

[1] Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 855.

restrângerea condiției de vechime în învățământul juridic superior, în locul sintagmei „învățământ superior de specialitate".

În final, proiectul de Constituție a prevăzut în art. 140 că „membrii Curții Constituționale 7
trebuie să aibă pregătire juridică superioară, înaltă competență profesională și o vechime de cel puțin 15 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior".

§2. Condițiile constituționale de numire în funcția de judecător al Curții Constituționale și verificarea îndeplinirii acestora

Potrivit art. 143 din Constituție, judecătorii Curții trebuie să aibă pregătire juridică 8
superioară, înaltă competență profesională și o vechime de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior. Aceste cerințe se justifică în primul rând prin poziția Curții și prin prerogativele ce i le conferă Legea fundamentală. Garantarea supremației Constituției, aprecierea concordanței între textul legal, a cărei constituționalitate este contestată, și dispozițiile constituționale, presupun o înaltă pregătire de specialitate în domeniul teoriei și practicii juridice. Respectarea întocmai a acestor condiții rămâne la aprecierea autorităților publice care au dreptul constituțional de a-i numi pe cei 9 judecători. Este vorba de condiții minimale, care sunt evaluate potrivit unor proceduri interne stabilite în acest sens de autoritățile publice care fac și susțin propunerile de candidați. Este important de subliniat că menționarea condițiilor respective chiar în textul Constituției este o minimă măsură menită să atenueze percepția subiectivă că cei 9 judecători sunt selectați pe considerente politice. Totuși, această percepție generală există nu numai la nivelul societății civile, ci și la cel al clasei politice. Nu trebuie ignorat nici faptul că, adeseori, această percepție este susținută chiar de unele decizii pronunțate de Curte, care au fost interpretate prin declarații politice și în cadrul media ca fiind părtinitoare[1].

Numirea unor parlamentari în funcția de judecători ai Curții pune sub semnul întrebării 9
imparțialitatea acestora. În fond, orice numire făcută de Adunările legislative are caracter politic. Ca atare, orice judecător constituțional este perceput de societatea civilă ca fiind un partizan al unui anumit partid politic, mai ales în condițiile în care propunerea candidaturii sale este susținută de un grup parlamentar. Ceea ce este mai grav, este faptul că deja se face simțită ideea că anumitor grupuri parlamentare li s-au „repartizat" prin negociere politică un anumit număr de mandate de judecător constituțional[2].

În literatura de specialitate s-au exprimat diferite opinii privind afinitatea politică 10
a judecătorilor Curții Constituționale[3], aceasta fiind o dovadă că sistemul de numire a acestora este încă deficitar, chiar în ceea ce privește fundamentele prezentării candidaturii și ale aprobării acestora. Nici numirile făcute de Președintele României nu s-au bucurat de o încredere mai mare din partea societății civile. Cert este că realele semne de întrebare privind imparțialitatea și, după caz, partizanatul politic al judecătorilor Curții Constituționale pot fi puse în evidență chiar de unele decizii ale acestora.

---

[1] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 854.

[2] Ibidem

[3] A se vedea, în acest sens: *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 308-309; *I. Deleanu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Europa Nova, București, 1996, p. 377-378; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale, vol. II, Ed. Dacia Europa Nova, Lugoj, 2000, p. 386-388.

11 Este o cerință expresă a Legii nr. 47/1992, republicată ca numirea judecătorilor să se poată face numai cu acordul prealabil exprimat în scris al candidatului. În cazul în care acesta ocupă o funcție incompatibilă cu aceea de judecător al Curții Constituționale sau face parte dintr-un partid politic, acordul trebuie să cuprindă angajamentul său de a demisiona la data numirii din acea funcție sau din partidul politic al cărui membru este.

12 Legea nr. 47/1992 – Legea organică a Curții Constituționale – prevede în art. 5 alin. (4) că fiecare Cameră a Parlamentului numește cu votul majorității membrilor săi, la propunerea Biroului permanent și pe baza recomandării Comisiei juridice, în calitate de judecător, persoana care a întrunit numărul cel mai mare de voturi. Intervenția Biroului permanent în procedura de numire face ca șansele candidaților – dacă sunt mai mulți candidați – propuși de grupurile parlamentare cu pondere numerică redusă, precum și a celor propuși individual de parlamentari din afara grupurilor, să scadă considerabil. În aceste condiții, este evident că persoana susținută politic de grupul parlamentar mai numeros sau de o alianță a mai multor grupuri și propusă de Biroul permanent, având și recomandarea Comisiei juridice, va avea șanse mult mai mari de a obține voturile necesare pentru a fi numită judecător constituțional.

13 Numirea se face printr-o hotărâre adoptată de fiecare Cameră. În pofida art. 76 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia hotărârile parlamentare, cu excepția celor prin care se aprobă și modifică regulamentele parlamentare, se adoptă cu majoritatea voturilor deputaților și senatorilor prezenți la ședința de vot a Camerei, art. 5 alin. (4) din Legea nr. 47/1992 prevede că fiecare Cameră numește cu votul majorității membrilor săi câte un judecător al Curții. Textul legal este, prin urmare, neconstituțional, ceea ce nu a împiedicat aplicarea sa repetată.

14 Propunerile de candidați pentru Curtea Constituțională se pot face de grupurile parlamentare, precum și de membrii celor două Camere legislative și se depun la Comisia juridică a fiecărei Camere, care va evalua dacă persoana propusă îndeplinește condițiile minimale prevăzute în art. 143 din Constituție.[1)]

15 Propunerea candidaților de către grupurile parlamentare înseamnă practic susținerea politică exprimată de acestea pentru candidatul respectiv. Cu alte cuvinte, susținerea politică apare ca o condiție a procedurii de evaluare și votare a candidaturii. Rațiunea acordării grupurilor parlamentare a dreptului de a propune candidați pentru funcția de judecător constituțional, rezidă în cerința asumării și susținerii de către grup a candidaturii. Dreptul deputaților și senatorilor de a face propuneri pentru funcția de judecător al Curții Constituționale se întemeiază pe calitatea acestora de reprezentanți ai națiunii și pe responsabilitatea ce rezultă din calitatea respectivă. Susținerea politică a candidatului ține chiar de natura politică a candidaturii. Altfel, Legiuitorul nu s-ar fi referit la grupuri parlamentare, ci ar fi spus „Candidaturile se pot depune la Comisia juridică de deputați și senatori.....".

16 Propunerea făcută de deputați și senatori exprimă exclusiv susținerea acestora și, desigur, poate fi neagreată de grupul parlamentar căruia i se adresează, situație în care nu se întrunește condiția implicită a susținerii politice. Este clar că orice propunere făcută de un deputat sau senator este un demers în nume personal. Propunerea astfel făcută va trebui să fie asumată de grup și exprimată de acesta în nume colectiv. Numai astfel, propunerea

[1)] Prima teză a art. 5 alin. (5) din Legea nr. 47/1992, republicată, prevede următoarele: „Candidaturile se pot depune la Comisia juridică de grupurile parlamentare, de deputați și de senatori....".

grupului întrunește condițiile procedurale, întrucât are la bază hotărârea de susținere care însumează voință politică. Ipotetic, este posibil ca un parlamentar să susțină un anumit candidat, iar grupul din care face parte parlamentarul respectiv, să susțină un alt candidat, ceea ce reduce șansele candidatului propus de parlamentarul respectiv, de a fi ales de plenul Adunării în funcția de judecător la Curte. Oricum, ar fi ilogic și neproductiv, ca un grup să susțină doi sau mai mulți candidați.

Spiritul Constituției și al Legii nr. 47/1992 exclude din principiu candidaturile 17
independente, care ar permite oricărui senator, deputat, ori membru al Guvernului, să se autopropună, aceeași latitudine putând, prin absurd, să o aibă orice cetățean al statului român, desigur, cu respectarea condițiilor prevăzute în art. 16 alin. (3) din Constituție și a celorlalte dispoziții constituționale privind condițiile de numire în funcția de judecător al Curții Constituționale.

Dacă textul cuprins în art. 5 alin. (5) din Legea nr. 47/1992, referitor la propunerea 18
candidaturilor, ar fi interpretat în sensul că un deputat sau senator ar avea dreptul să se autopropună pentru a fi numit judecător constituțional, atunci textul respectiv ar fi lovit de virusul neconstituționalității în raport cu art. 1 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia într-un stat de drept, legea trebuie să fie clară și predictibilă pentru ca destinatarul ei să o aplice în conformitate cu intenția și voința legislativă a Legiuitorului ordinar. Dacă Legiuitorul ar fi intenționat să permită deputaților și senatorilor să se autopropună, ar fi spus-o explicit. Alocuțiunea „Candidaturile se pot depune…" din cuprinsul art.5 alin. (5) din Legea nr. 47/1992 are semnificația că un grup sau un membru al Parlamentului propune, recomandă pe cineva, o altă persoană, să candideze pentru funcția de judecător constituțional. Acest sens exclude ideea autopropunerii. Textul legal cuprins în art.5 alin. (5) din Legea nr.49/1992 nu poate fi utilizat într-un dublu sens: ca recomandare, susținere a unei persoane de către un grup parlamentar sau deputat ori senator și ca autopropunere, autosusținere făcută de un membru al Parlamentului.

Cu toate acestea, în practica parlamentară s-a admis ca doi membri ai Parlamentului 19
să se autopropună în calitate de candidați pentru funcția de judecător constituțional, iar unul dintre ei chiar a fost ales în această calitate[1]. În felul acesta, s-a creat un precedent procedural care va genera în viitor tensiuni politice la nivel parlamentar. Sesizată cu privire la această procedură, Curtea Constituțională a reținut „că orice deputat, senator, grup parlamentar, poate depune orice candidatură la funcția de judecător la Curtea Constituțională, câtă vreme aceasta este conformă cu art.143 din Constituție, așadar **indiferent dacă este vorba despre candidatura sa ori a altei persoane** (s.n. - C.I.")."[2] Nu comentăm aici soluția Curții. Considerăm că am făcut precizările suficiente pentru a demonstra inconsistența considerentelor instanței de contencios constituțional. Oricum, interpretarea de către Curte a dispozițiilor art. 5 alin. (5) din Legea nr. 47/1992 este o noutate doctrinară. Trebuie să menționăm că din 1992 până în 2016, niciun parlamentar nu s-a autopropus în calitate de candidat la funcția de judecător constituțional.

Candidații vor depune toate actele și înscrisurile doveditoare că îndeplinesc condițiile 20
constituționale pentru a ocupa funcția de judecător constituțional. Comisia juridică îl va

---

[1] A se vedea Raportul Comisiei juridice de numiri, disciplină, imunități și validări a Senatului nr. XIX/197/2016 și Hotărârea Senatului nr. 80 din 7 iunie 2016 (M.Of. nr. 431 din 8 iunie 2016).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 475 din 29 iunie 2016 (M.Of. nr. 602 din 8 august 2016).

audia pe fiecare candidat și în final întocmește un raport în care se va referi motivat la fiecare dintre aceștia și va menționa numărul de voturi exprimate de membrii Comisiei cu privire la fiecare candidat. Candidații pot fi audiați și de plenul Camerei

21 În concordanță cu art. 54 alin. (2) din Constituție și cu art. 63 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, judecătorii Curții Constituționale vor depune, în fața Președintelui României și a președinților celor două Camere ale Parlamentului, un jurământ de credință. Jurământul se depune individual, iar judecătorii Curții își vor exercita funcția de la data depunerii jurământului. Nedepunerea jurământului împiedică exercitarea atribuțiilor de judecător al Curții Constituționale.

22 Potrivit art. 67 alin. (1) din Legea organică a Curții Constituționale, mandatul de judecător încetează:

a) la expirarea termenului pentru care a fost numit sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de excludere de drept ori de deces;

b) în situațiile de incompatibilitate sau de imposibilitate a exercitării funcției de judecător mai mult de 6 luni;

c) în cazul în care este membru al vreunui partid politic sau nu are cetățenia română, ori nu are domiciliul în țară;

d) ca urmare a încălcării grave a obligațiilor prevăzute în art. 64 din Legea nr. 47/1992.

23 Constatarea încetării mandatului se face de către președintele Curții Constituționale, dacă motivul este expirarea încetării termenului pentru care a fost numit, iar în celelalte cazuri, încetarea mandatului se hotărăște în plen, cu votul majorității judecătorilor Curții.

24 Potrivit art. 68 din Legea nr. 47/1992, cu 3 luni înainte de expirarea mandatului fiecărui judecător, președintele Curții sesizează pe președintele Camerei Parlamentului care a numit judecătorul sau, după caz, pe Președintele României, solicitându-le să numească un altul în locul lui; numirea trebuie efectuată cu cel puțin o lună înainte de încetarea mandatului judecătorului predecesor.

25 În cazul în care mandatul a încetat înainte de expirarea duratei pentru care judecătorul a fost numit, iar perioada rămasă depășește 6 luni, președintele va sesiza autoritatea publică competentă, în termen de cel mult 3 zile de la data încetării mandatului, în vederea numirii unui nou judecător. Mandatul judecătorului astfel numit încetează la expirarea duratei mandatului pe care l-a avut judecătorul înlocuit. Dacă perioada pentru care a fost astfel numit noul judecător este mai mică de 3 ani, acesta va putea fi numit, la reînnoirea Curții Constituționale, pentru un mandat complet de 9 ani.

§3. Problema revocării mandatului de judecător al Curții Constituționale

26 Nici Constituția, nici Legea nr. 47/1992, republicată nu au reglementat problema revocării mandatului de judecător al Curții Constituționale. Nu credem că suntem în prezența unei omisiuni de reglementare a Adunării Constituante. Legea de organizare și funcționare a instanței de contencios constituțional prevede expres și limitativ cazurile de încetare a mandatului de judecător constituțional. În astfel de situații, mandatul încetează pur și simplu, iar constatarea încetării se face, după caz, de președintele Curții Constituționale sau de plenul acesteia. Trebuie observat că dispozițiile art. 67 din Legea nr. 47/1992 utilizează doi termeni asociați încetării mandatului de judecător constituțional: constatarea și hotărârea plenului Curții. Astfel, președintele constată încetarea mandatului în caz de

expirare a termenului pentru care a fost numit judecătorul, în cazul demisiei acestuia, în cazul pierderii de către acesta a drepturilor electorale, în cazul excluderii de drept și în caz de deces. În cazul pierderii drepturilor electorale intervine hotărârea de condamnare a instanței de judecată, rămasă definitivă și irevocabilă. În opinia noastră, într-o astfel de situație, nu președintele Curții ar fi îndreptățit să constate încetarea mandatului de judecător, care fără doar și poate, are semnificația unei sancțiuni, ci autoritatea publică care a făcut numirea în funcție. Aceeași soluție s-ar impune și în cazul judecătorului care a fost condamnat definitiv de către instanță. În cazul acestuia, excluderea de drept din funcția de judecător constituțional, ar trebui să ia forma unei revocări dispusă de autoritatea publică care l-a numit.

În celelalte cazuri de încetare a mandatului de judecător prevăzute în art. 67 lit. b) și c), 27
din Legea nr. 47/1992, nu mai intervine actul constatării, ci plenul Curții se întrunește pentru a hotărî prin vot majoritar încetarea mandatului. Practic, suntem în fața unui act de revocare, care este rezultatul voinței majorității judecătorilor Curții. Cum încetarea mandatului de judecător este supusă la vot, trebuie să acceptăm, cel puțin teoretic, că este posibil ca în situațiile expuse în art. 67 lit. b) și c) din Legea nr. 47/1992, mandatul să nu înceteze. Suntem în prezența unei atitudini discreționare a plenului Curții Constituționale, consacrate legal, cu încălcarea gravă a principiilor statului de drept. Este evident că dispoziția înscrisă în art. 67 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, referitoare la competența plenului Curții Constituționale de a hotărî prin vot asupra situațiilor care ar impune încetarea mandatului judecătorilor constituționali contravine Constituției. În toate celelalte cazuri când Constituția sau diferite legi speciale stabilesc anumite regimuri de incompatibilitate, sau anumite interdicții, nu este reglementată posibilitatea de a nu ține seama de ele, recurgând la o procedură instituționalizată legal.

Art. 144. Incompatibilități

Funcția de judecător al Curții Constituționale este incompatibilă cu oricare altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul juridic superior.

Lucrări de referință: *I. Deleanu*, Justiția constituțională. Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 204-206; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 815-826; *C. Ionescu*, Drept constituțional și instituții politice, Ed. C.H. Beck, București, 2004, p. 487-489; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 854-856; *C. Ionescu*, Contencios constituțional, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 142-148; *I. Muraru*, Comentariul art. 144 din Constituție, în *I. Muraru, E. S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1384-1389; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 265; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Curtea Constituțională a României, Ed. Albatros, București, 1997, p. 60-62; *I. Muraru, N.M. Vlădoiu, A. Muraru, S.-G. Barbu*, Contencios constituțional, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 44-45; *D. Valea*, Sistemul de control al constituționalității legilor, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 188-189.

Corelații legislative: Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții constituționale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010); Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003); Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată (M.Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005); Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea

şi completarea Legii nr. 144/2007 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale de Integritate, precum şi pentru modificarea şi completarea altor acte normative (M.Of. nr. 621 din 2 septembrie 2010).

Comentariu

Sumar

§1. Aspecte generale privind conceptul de incompatibilitate 1516
§2. Regimul incompatibilităţilor impus judecătorilor Curţii Constituţionale 1517

§1. Aspecte generale privind conceptul de incompatibilitate

1 Nu dezvoltăm aici problema generală a rolului incompatibilităţilor pentru conturarea statutului unei funcţii publice. Vom spune, însă, că persoana numită într-o astfel de funcţie, trebuie să-şi consacre timpul alocat pentru exercitarea funcţiei respective, îndeplinirii atribuţiilor specifice ce îi revin din fişa postului. Cu alte cuvinte, nu poate desfăşura prin cumul două sau mai multe activităţi profesionale. Acesta este un aspect comun al regimului juridic al incompatibilităţilor, care are o importanţă relativă pentru statutul judecătorilor constituţionali. În privinţa acestora, stabilirea anumitor incompatibilităţi are şi scopul de a asigura şi garanta independenţa celor care îndeplinesc actul de jurisdicţie constituţională, faţă de alte entităţi profesionale şi chiar politice, precum şi obiectivitatea şi imparţialitatea actului de judecată.

2 Există şi o altă faţetă a incompatibilităţilor care izvorăşte din principiul separaţiei puterilor, potrivit căruia puterile statului sunt separate una faţă de alta, pentru a se împiedica suprapunerea de activităţi specifice a două puteri. Acest lucru ar echivala cu un grav exces de putere al oricăreia dintre ele, dacă persoana care exercită un anumit tip de putere şi autoritate statală, ar avea dreptul să îndeplinească şi atribuţii specifice unui alt tip de putere. Este motivul pentru care, în principiu, poate exista incompatibilitate între mandatul de parlamentar şi cel de membru al Guvernului, deşi sunt sisteme constituţionale, cum este şi sistemul constituţional român, în care cumulul mandatelor de senator sau deputat este compatibil cu cel de ministru, cu excluderea tuturor celorlalte funcţii publice care presupun exerciţiul autorităţii statului român.

3 Se practică, însă, în toate sistemele juridice naţionale un regim al incompatibilităţilor aplicat cu rigoare în privinţa judecătorilor, potrivit căruia acestora li se interzice strict să exercite alte profesii sau activităţi determinate. Sunt excluse în acest sens, în primul rând, activităţile parlamentare şi cele ce ţin de domeniul activităţii executive, pentru a se proteja, astfel principiul separaţiei celor trei puteri ale statului. În raport de sistemul juridic naţional, sunt excluse de la posibilitatea cumulului funcţiei de judecător cu alte tipuri de funcţii publice şi activităţi profesionale, cele care ar pune în discuţie independenţa, neutralitatea şi imparţialitatea judecătorilor. În sistemul juridic român funcţia de judecător este incompatibilă din punct de vedere constituţional, cu orice altă funcţie publică sau privată, cu excepţia funcţiilor didactice din învăţământul superior [art. 125 alin. (3) din Constituţie].

§2. Regimul incompatibilităților impus judecătorilor Curții Constituționale

Deși Curtea Constituțională nu a fost inclusă de Adunarea Constituantă în cadrul celor trei puteri ale statului, activitatea desfășurată de judecătorii constituționali are o natură jurisdicțională, alături de cea politică, datorită modelului kelsian de jurisdicție constituțională, consacrat în Legea nr. 47/1992, care a îmbinat avantajele controlului politic al constituționalității legilor cu cele ale controlului judecătoresc. Prin urmare, și judecătorii Curții Constituționale sunt independenți față de orice altă autoritate publică, fiind obligați să înfăptuiască justiția constituțională în strictă conformitate cu textul Constituției și al legii organice a Curții, Legea nr. 47/1992, republicată. În concordanță cu aceste cerințe, art. 144 din Constituție prevede că „funcția de judecător al Curții Constituționale este incompatibilă cu oricare altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul juridic superior." Textul constituțional citat este preluat în art. 61 alin. (4) din Legea nr. 47/1992. 4

Problema incompatibilității judecătorilor constituționali a fost tranșată chiar în Tezele proiectului de Constituție pentru Titlul V, care au prevăzut la poz. 4 că „funcția de membru în Consiliul Constituțional este incompatibilă cu aceea de membru al parlamentului, ministru, magistrat, funcționar public, membru al unui partid politic sau al conducerii unei organizații sindicale. Alte incompatibilități sunt stabilite în legea organică cu privire la organizarea și la funcționarea Consiliului Constituțional." Sunt câteva idei care pot fi desprinse din concepția Adunării Constituante referitoare la regimul incompatibilităților aplicabile judecătorilor constituționali. În primul rând, Adunarea Constituantă a creionat un spectru al funcțiilor publice de autoritate (parlamentar, membru al Guvernului, judecător și procuror, funcționar public) care, potrivit voinței sale politice, erau incompatibile cu mandatul de judecător constituțional. În al doilea rând, a cuprins implicit în sfera incompatibilităților și funcții publice fără autoritate, cum ar fi de pildă, funcția de cercetător științific sau bibliotecar într-o instituție publică, de vreme ce a instituit incompatibilitatea judecătorilor Consiliului Constituțional cu toate categoriile de funcționari publici. În al treilea rând, a fost exclus cumulul funcției de judecător constituțional cu calitatea de membru al unui partid politic, dar s-a admis, în principiu, cumulul cu statutul de membru de sindicat sau al unor organizații profesionale. În al patrulea rând, s-a prevăzut că viitoarea lege organică a Consiliului Constituțional „va stabili" alte categorii de incompatibilități. În fine, trebuie reținut că în Tezele pentru Constituție, Adunarea Constituantă nu a stabilit nicio excepție de la regimul incompatibilităților judecătorilor constituționali. 5

În legătură cu regimul de incompatibilitate al membrilor Consiliului Constituțional, în dezbaterile parlamentare inițiate pe marginea tezelor formulate de Comisia constituțională, deputatul Mircea Ionescu – Quintus a propus eliminarea tezei ca alte incompatibilități ale judecătorilor constituționali să fie stabilite prin lege specială[1]). Comisia și-a însușit acest amendament. În final, proiectul de Constituție a prevăzut în art. 141 că „funcția de membru al Curții Constituționale este incompatibilă cu oricare altă funcție publică sau privată". 6

În dezbaterile parlamentare pe marginea proiectului de Constituție, Comisia constituțională a acceptat și amendamentul propus de grupul parlamentar al PNȚ-CD din 7

[1]) Geneza Constituției României, 1991, Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 872.

Adunarea Deputaților, în sensul exceptării din cadrul incompatibilităților enunțate în teze și în proiectul de Constituție, a funcțiilor didactice din învățământul juridic superior[1]. Amendamentul a fost admis apoi și de plenul Adunării Constituante[2]. Textul constituțional votat în 1991 (art. 142) a rămas în vigoare, și astăzi, având aceeași formulare și după revizuirea Legii fundamentale în 2003.

8 Cât privește conceptul de funcție publică utilizat în art. 144 din Constituție, vom enunța definiția acesteia formulată de profesorul Paul Negulescu, care își păstrează întrutotul valabilitatea și actualitatea, în ciuda evoluției și dezvoltării moderne a dreptului public. Potrivit profesorului Negulescu, funcția publică este complexul de puteri și competențe, organizat de lege pentru satisfacerea unui interes general, în vederea de a fi ocupată, în chip temporar, de un titular (sau mai mulți) persoană fizică care, executând puterile în limitele competenței, urmărește realizarea scopului pentru care a fost creată funcțiunea[3]. Numirea într-o funcție publică se face printr-un act de putere care presupune intervenția autorității statului. Este, de asemenea, o cerință ca funcția publică să fie prevăzută prin lege, ca act de suveranitate și voință politică parlamentară. Sunt funcții publice de autoritate (care presupun forța de constrângere statală, voința politică de comandă socială), cum sunt cele de procuror și judecător, ori de secretar de stat și funcții publice de gestiune (care nu presupun neapărat intervenția puterii imperative a statului). Ne referim, în acest sens, de pildă, la funcția de medic într-o unitate sanitară finanțată de la bugetul public. Art. 144 din Constituție are în vedere conceptul generic de funcție publică, care încorporează atât funcțiile publice de autoritate, cât și cele de gestiune. În privința conceptului de funcție privată, ca funcție incompatibilă cu cea de judecător constituțional (și aceasta fiind utilizată în articolul pe care îl comentăm), vom spune că aceasta include funcții ce urmăresc realizarea unui interes privat în raporturi juridice în care părți sunt, în principiu, persoane fizice sau juridice de drept privat

9 Pentru înțelegerea clară a textului pe care îl comentăm, considerăm necesar să explicăm și noțiunea de funcție didactică în învățământul superior folosită de Adunarea Constituantă în partea finală a art. 144. Aceasta, deoarece problema incompatibilității unor judecători ai Curții Constituționale se poate ridica, ipotetic, oricând, fie prin raportare la exercitarea de către unii dintre aceștia a unei activități didactice cu profil juridic, dar nu în cadrul unei facultăți de drept, ci, de pildă, al unei facultăți de științe politice, de comunicare, filozofie sau sociologie, fie cu prilejul îndeplinirii unor activități de specialitate în organisme cu profil științific din țară sau străinătate, cum ar fi, de pildă, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept. Este clar că unitățile de învățământ menționate nu pot fi încadrate în noțiunea de învățământ juridic superior, așa cum cere explicit art. 144 din Constituție. Este de la sine înțeles că atunci când Adunarea Constituantă s-a referit în art. 144 la „învățământul juridic superior", s-a referit exclusiv la facultățile de drept existente în acea vreme, precum și la alte specializări juridice din cadrul acestora, cum ar fi, de pildă, administrația publică. În momentul adoptării Constituției, învățământul juridic superior cuprindea doar facultățile de drept și, prin echivalare, facultățile cu profil de administrație

[1] Idem, p. 879.

[2] Idem, p. 888.

[3] *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Institutul de arte grafice „E. Marvan", București, 1934, p. 531.

publică. Ulterior, au obținut acreditare universitară numeroase facultăți cu profil administrativ sau de administrație publică. Din acest punct de vedere, ar fi de discutat, de pildă, dacă Facultatea de administrație publică din cadrul Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative, în care se predau și discipline juridice, este o instituție care face parte din învățământul juridic superior, în sensul art. 144 din Constituție.

Referitor la conținutul funcției didactice în învățământul superior, astfel cum aceasta este reglementată în Legea nr. 1/2011, mai trebuie menționat că o astfel funcție poate fi de predare sau seminarizare. Art. 285 alin. (1) din Legea nr. 1/2011 prevede că în învățământul superior funcțiile didactice sunt: asistent universitar; lector universitar sau șef de lucrări; conferențiar universitar și profesor universitar. Legea menționată reglementează și echivalența între funcțiile didactice și cele de cercetare, deși este clar că specificul activității didactice este predarea unei discipline științifice sau de altă natură, unui auditoriu format în mod obligatoriu din studenți, masteranzi sau doctoranzi, pe când cercetarea științifică are un specific aparte, la aceasta putând participa doar ocazional și grupuri de studenți în funcție de forma de școlarizare a acestora. Art. 287 alin. (19) din aceeași lege reglementează distinct activitatea de cercetare în învățământul universitar de cea de predare, prevăzând că „personalul de cercetare din învățământul superior desfășoară activități specifice, stabilite în fișa individuală a postului de către conducerea departamentului sau a școlii doctorale." Art. 285 alin. (2) din Legea nr. 1/2011 prevede că în instituțiile de învățământ superior funcțiile de cercetare sunt: asistent cercetare; cercetător științific; cercetător științific gr. III; cercetător științific gr. II și cercetător științific gr. I. Prin urmare, legea reglementează distinct funcția didactică, de cea de cercetare, de unde se poate trage concluzia că într-o interpretare strică a noțiunii de funcție didactică, judecătorii Curții Constituționale s-ar afla în incompatibilitate dacă ar cumula mandatul pe care îl dețin cu o funcție de cercetare în învățământul juridic superior[1)]. 10

Este adevărat că alte texte din Legea nr. 1/2011 permit cadrelor didactice să fie trecute, la cererea acestora, cu norma integrală de cercetare științifică, cu păstrarea calității de titular în funcția didactică obținută prin concurs. Față de aceste reglementări permisive, care țin îndeosebi de cariera universitară a unor cadre didactice din învățământul superior, aflate în situații speciale, trebuie reținut, totuși, principiul că în materie de incompatibilități se aplică regula strictei interpretări a unei norme juridice prin care se prevede o anumită incompatibilitate. Este o regulă juridică clasică și general valabilă că incompatibilitățile trebuie prevăzute strict și limitativ în lege, acestea neputând fi nici deduse, nici extinse prin interpretare la alte raporturi juridice. Dacă această regulă nu se aplică cu strictețe, oricine și oricând poate stabili noi incompatibilități cu anumite funcții, ori reduce sfera incompatibilităților, creând astfel un nou statut pentru funcții publice determinate, diferit de cel stabilit printr-o anumită lege. 11

În practică, ca și în doctrină s-a pus și problema funcțiilor didactice de conducere din învățământul superior ca fiind incompatibile cu mandatul de judecător al Curții Constituționale[2)]. În ceea ce ne privește, considerăm că funcțiile de conducere din învățământul 12

[1)] Există incompatibilitate între calitatea de judecător constituțional și activitatea de instruire desfășurată în cadrul Institutului Național al Magistraturii. A se vedea *supra* comentariul pe marginea art. 125 din Constituție referitor la incompatibilitatea magistraților).

[2)] A se vedea *D. Valea*, Sistemul de control al constituționalității din România, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 188.

universitar (rector, prorector, decan, prodecan și director de departament) nu pot fi cumulate cu mandatul de judecător al Curții Constituționale, întrucât nu sunt prin natura lor funcții didactice propriu-zise.

13 În situația în care intervine o stare de incompatibilitate, judecătorul Curții Constituționale are obligația de a o comunica președintelui Curții și, evident, libertatea de a opta pentru păstrarea mandatului de judecător sau, dimpotrivă, de a renunța la acesta. În caz contrar, plenul Curții va constata prin vot că mandatul a încetat. Procedura recurgerii la vot ni se pare neconstituțională, deoarece ipotetic este posibil ca plenul să încuviințeze cumulul, ceea ce contravine Constituției.

14 În practica judiciară a Curții Constituționale pot să apară, ipotetic și anumite incidente procedurale reglementate în Codul de procedură civilă, datorită cărora judecătorii nu ar trebui să intre în plen sau să ia parte la dezbaterea și soluționarea unor sesizări primite de Curte. Din această perspectivă, se poate spune că incompatibilitatea este instituția procesuală care permite ca judecătorul procesului, aflat într-una dintre situațiile anume determinate de lege, să nu participe la judecată, prezumându-se că nu poate să fie imparțial[1)].

15 Vechiul Cod de procedură civilă prevedea un astfel de incident în art. 24, potrivit căruia judecătorul care a pronunțat o hotărâre într-o pricină nu poate lua parte la judecata aceleiași pricini în apel sau în recurs și nici în caz de rejudecare după casare. În legătură cu acest text, Curtea Constituțională a reținut că acesta reglementează incompatibilitatea, incident procedural menit să garanteze stabilirea adevărului și asigurarea unei judecăți imparțiale și echitabile în toate cauzele deduse justiției[2)]. Anterior, Curtea apreciase că dispozițiile art. 24 din Codul de procedură civilă reprezintă o garanție a dreptului la un proces echitabil, prin faptul că judecătorul care a pronunțat o hotărâre într-o pricină nu poate lua parte la judecata aceleiași cauze în apel sau în recurs și nici în caz de rejudecare[3)].

16 Noul Cod de procedură civilă reglementează în art. 41 anumite cazuri de incompatibilitate absolută ale judecătorilor, potrivit cărora, „judecătorul care a pronunțat o încheiere interlocutorie sau o hotărâre prin care s-a soluționat cauza nu poate judeca aceeași pricină în apel, recurs, contestație în anulare sau revizuire și nici după trimiterea spre rejudecare. „Ipotetic, textul citat poate deveni aplicabil în situația în care pe rolul Curții Constituționale se află o obiecție de neconstituționalitate a unei dispoziții legale invocată într-o speță judecată anterior la o instanță de drept comun în compunerea căreia s-a aflat un judecător, numit ulterior la Curte și care urmează să facă parte din plenul instanței de contencios constituțional. Codul de procedură civilă reglementează și alte cazuri de incompatibilitate în art. 42.

17 În cazul în care judecătorul de ședință cunoaște că există un motiv de incompatibilitate în privința sa, este obligat să se abțină de la judecarea pricinii. Art. 55 din Legea nr. 47/1992 prevede, însă, că judecătorii Curții Constituționale nu pot fi recuzați. În schimb, aceștia se pot abține și, ca atare, nu vor intra în compunerea plenului Curții pentru judecarea dosarului în care sunt incompatibili.

[1)] *M. Tăbârcă*, Drept procesual civil, vol. I, Teoria generală, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 278. A se vedea și *V.M. Ciobanu, M. Nicolae* (coord.), Noul Cod de Procedură Civilă comentat și adnotat, vol. I, art. 1-526, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 147-156.

[2)] Decizia Curții Constituționale nr. 211 din 13 martie 2007 (M.Of. nr. 311 din 1 octombrie 2007).

[3)] Decizia Curții Constituționale nr. 396 din 9 mai 2006 (M.Of. nr. 506 din 12 iunie 2006).

În afara cauzelor de incompatibilitate constituțională și legală, prin legi speciale sunt prevăzute anumite interdicții în privința judecătorilor, aplicabile și judecătorilor Curții Constituționale. Ne referim, în acest sens, la Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, care prevede în art. 110 că dispozițiile sale cuprinse în art. 101-104, 107 și 109, care reglementează interdicții pentru judecători, se aplică în mod corespunzător și judecătorilor Curții Constituționale[1]. Relevante pentru problema incompatibilităților și conflictelor de interese aplicabile în principiu și judecătorilor Curții Constituționale sunt și reglementările Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, referitoare la incompatibilități și interdicții (art. 5-11)[2], precum și Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, care în art. 1 prevede că dispozițiile sale se aplică și judecătorilor Curții Constituționale, în privința declarării averilor și intereselor[3]. 18

Art. 145. Independența și inamovibilitatea

Judecătorii Curții Constituționale sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe durata acestuia.

Lucrări de referință: *I. Deleanu*, Justiția constituțională. Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 196-207; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 817-828; *C. Ionescu*, Drept constituțional și instituții politice, Ed. C.H. Beck, București, 2004, p. 487-489; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 854-856; *C. Ionescu*, Contencios constituțional, Ed. Universul Juridic, București,

---

[1] Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003) – Capitolul V („Reglementări privind magistrații"): *Art. 102* – Magistraților le este interzis: a) să desfășoare activități de arbitraj în litigii civile, comerciale sau de altă natură; b) să aibă calitatea de asociat, membru în organele de conducere, administrare sau control la societăți civile, societăți comerciale, inclusiv bănci sau alte instituții de credit, societăți de asigurare sau financiare, companii naționale, societăți naționale ori regii autonome; c) să desfășoare activități comerciale, direct sau prin persoane interpuse; d) să aibă calitatea de membru al unui grup de interes economic. *Art. 103* – „(1) Magistrații nu se subordonează scopurilor și doctrinelor politice. (2) Magistrații nu pot să facă parte din partide politice ori să desfășoare activități cu caracter politic. (3) Magistrații au obligația ca, în exercitarea atribuțiilor, să se abțină de la exprimarea sau manifestarea convingerilor lor politice." *Art. 104* – „Magistraților le este interzisă orice manifestare contrară demnității funcției pe care o ocupă ori de natură să afecteze imparțialitatea sau prestigiul acesteia." (...) *Art. 107* – „Magistrații au obligația de a aduce de îndată la cunoștința președintelui instanței sau, după caz, a procurorului general în subordinea căruia funcționează orice ingerință în actul de justiție, de natură politică sau economică, din partea unei persoane fizice sau juridice ori a unui grup de persoane." (...) *Art. 109* – „(1) Magistrații pot participa la elaborarea de publicații sau studii de specialitate, a unor lucrări literare ori științifice sau la emisiuni audiovizuale, cu excepția celor cu caracter politic. (2) Magistrații pot fi membri ai unor comisii de examinare sau de elaborare a unor proiecte de acte normative, a unor documente interne sau internaționale."

[2] M.Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005.

[3] M.Of. nr. 621 din 2 septembrie 2015.

2010, p. 142-149; *I. Muraru*, Comentariul art. 145 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1384-1389; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Curtea Constituțională a României, Ed. Albatros, București, 1997, p. 65-69; *I. Muraru, N.M. Vlădoiu, A. Muraru, S.-G. Barbu*, Contencios constituțional, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 48-49; *D. Valea*, Sistemul de control al constituționalității legilor, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 189-197.

Corelații legislative: Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010); Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată (M.Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005); Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale, aprobat prin Hotărârea Plenului Curții Constituționale nr. 6 din 7 martie 2012 (M.Of. nr. 198 din 27 martie 2012).

Comentariu

Sumar

§1. Statutul judecătorilor constituționali. Aspecte generale 1522
§2. Regimul juridic al independenței judecătorilor constituționali 1524
§3. Inamovibilitatea judecătorilor constituționali 1529
§4. Răspunderea judecătorilor constituționali 1529
A. Răspunderea disciplinară 1530
B. Răspunderea penală 1531
§5. Regimul juridic al imunității judecătorilor constituționali 1532
§6. Alte prevederi privind statutul judecătorilor constituționali 1532

§1. Statutul judecătorilor constituționali. Aspecte generale

1 Atunci când vorbim despre conceptul de statut într-un sens general, raportat la o categorie de funcționari publici sau demnitari, avem în vedere cel puțin cinci aspecte principale care se referă la:

a) fixarea în anumite norme juridice a rolului și funcțiilor atribuite prin Constituție sau lege specială, unei instituții publice, în scopul de a realiza o activitate determinată în interes public;

b) reglementarea unui ansamblu de norme juridice care fixează drepturile și obligațiile unei categorii de persoane având ca sarcină de serviciu, realizarea unei anumite activități în interes public, prevăzută ca atare într-un text de lege;

c) reglementarea unei protecții juridice a celor care realizează un anumit tip de activitate de interes public sau un anumit mandat;

d) impunerea prin forța normei juridice a unui model de conduită profesională și a unui cod bazat pe valori și principii deontologice ce trebuie respectate de categoria socio-profesională ce realizează o anumită funcție sau demnitate publică;

e) stabilirea anumitor raporturi instituționale ale unei categorii de persoane care exercită o funcție sau demnitate publică cu alte categorii socio-profesionale.

2 Acest ultim aspect este o consecință a specificului activității realizate în cadrul unei anumite instituții publice. Este o cerință firească ca cei care exercită o profesie cu potențial sau vocație de reglementare statutară sau, după caz, un mandat, să fie beneficiarii unei garanții că nimic nu îi împiedică să-și realizeze rolul profesional ce și l-au asumat prin acceptarea unei funcții sau demnități și că le vor fi apărate integritatea socio-profesională,

demnitatea de funcționari sau demnitari, raporturile instituționale cu alte autorități etc. Din această perspectivă, statutul va avea ca obiectiv să garanteze o libertate deplină și completă de acțiune a unor persoane (funcționari publici sau demnitari) în realizarea unei activități determinate, asumată de o instituție publică, care potrivit Constituției sau unei legi speciale urmează să desfășoare un serviciu public, să asigure independența instituției și a funcționarilor publici ori demnitarilor, față de alte autorități, precum și să instituie anumite restricții de natură profesională și personală în sarcina celor care îndeplinesc funcția publică sau demnitatea respectivă.

Vorbim, astfel, de regimul de incompatibilitate și imunitate al membrilor Parla- 3
mentului, de independența și inamovibilitatea judecătorilor, ale consilierilor de conturi, de incompatibilitățile funcției de procuror, ca să ne referim numai la unele categorii socio-profesionale.

Dacă elementele definitorii ale statutului sunt enunțate în dispozițiile constituționale, de 4
principiu se interzice Parlamentului ca prin voința sa legislativă ordinară să le extindă sau să le restrângă. Forul legislativ este liber să concretizeze elementele definitorii ale statutului enunțat în norme de nivel constituțional, dar nu poate afecta substanța acestora.

Deși nu beneficiază de un statut formalizat într-un act normativ ca atare, și judecătorii 5
Curții Constituționale dispun de un cadru legal de rang constituțional care le garantează independența și inamovibilitatea și, totodată, le impune anumite restricții, în principal, de ordin profesional. Capitolul V din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, este intitulat „Statutul judecătorilor Curții Constituționale" și conține norme juridice care reflectă natura activității de jurisdicție constituțională și poziționează judecătorul constituțional în raporturi instituționale cu celelalte autorități publice. Față de cele arătate, vom spune că statutul judecătorilor Curții Constituționale decurge din dispozițiile Legii fundamentale, dezvoltate în legea organică a instanței de contencios constituțional.

Există o legătură strânsă între ideea de statut al judecătorilor constituționali și rolul 6
Curții Constituționale atribuit acesteia prin Legea fundamentală. De asemenea, conținutul statutului se află în concordanță cu funcțiile constituționale ale instanței de contencios constituțional.

Principalul scop al statutului judecătorilor constituționali este de a le garanta 7
independența și imparțialitatea, ținând seama de faptul că procedura de numire a acestora îi expune suspiciunii de a fi considerați obedienți, din gratitudine, față de cei ce i-au numit. Din păcate, s-a dovedit cu prisosință, că suspiciunea a fost și este în continuare îndreptățită, indicii temeinice, în acest sens, fiind chiar numeroase decizii ale Curții Constituționale. În literatura de specialitate s-a atras atenția asupra acestui pericol, chiar imediat după constituirea Curții Constituționale, când nu se formase încă o practică constantă a judecătorilor constituționali, în sensul conformității deciziilor pronunțate de aceștia cu așteptările, după caz ale majorității parlamentare care îi numiseră, ori ale Președintelui republicii[1]. S-a spus, chiar, că «prevederile art. 143 din Constituție (devenit art. 145 în numerotarea Constituției după revizuirea acesteia în 2003 – n.n., C.I.), potrivit căruia „Judecătorii Curții Constituționale sunt independenți în exercitarea mandatului lor și

[1] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Universitatea Ecologică „Dimitrie Cantemir", Târgu-Mureș, 1993, p. 255.

inamovibili pe durata acestuia" au un caracter mai curând cosmetic, odată ce recrutarea lor se face pe cale politică[1].

8 Un alt obiectiv al statutului constă în enunțarea restricțiilor la care sunt supuși judecătorii și care decurg tocmai din poziția lor constituțională de independență în exercitarea mandatului.

§2. Regimul juridic al independenței judecătorilor constituționali

9 Orice discuție sau analiză teoretică pe tema independenței judecătorilor constituționali trebuie să pornească de la natura juridică a jurisdicției constituționale și de la calitatea judecătorilor constituționali. Sunt aceștia judecători în sensul art. 124 și al altor dispoziții conexe din Constituție, precum și al prevederilor cuprinse în Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară? Răspunsul nu poate fi tranșant. Sunt deosebiri importante între magistrați, în înțelesul pe care acest termen îl are în art. 1 din Legea nr. 303 din 28 iunie 2004, privind statutul judecătorilor și procurorilor și judecătorii Curții Constituționale. Legea privind statutul judecătorilor și procurorilor prevede că „magistratura este activitatea judiciară desfășurată de judecători în scopul înfăptuirii justiției și de procurori în scopul apărării intereselor generale ale societății, a ordinii de drept, precum și a drepturilor și libertăților cetățenilor". Din perspectiva acestei definiții, nu pot fi negate trăsăturile judiciare ale activității înfăptuite de judecătorii Curții. Deși aceștia nu sunt cuprinși în structura autorităților puterii judecătorești atribuțiile jurisdicționale ale acestora îi apropie de judecătorii de carieră, înțelegând prin acest termen judecătorii la care se referă Legea nr. 303/2004. Acest lucru nu înseamnă nicidecum că înțelesul termenului de „înfăptuire a justiției" folosit în art. 124 din Constituție ar fi aplicabil activității jurisdicționale desfășurate de judecătorii Curții Constituționale. Așa cum s-a precizat în literatura de specialitate, judecătorul constituțional nu face parte din corpul magistraților, dar este totuși un judecător[2]. Nu vom spune nici că judecătorii constituționali sunt asimilați judecătorilor de carieră, ci că Legea fundamentală le-a conferit, în parte, același statut. Acesta este motivul pentru care judecătorii Curții Constituționale sunt independenți, beneficiază de inamovibilitate și au toate obligațiile judecătorilor de carieră în ceea ce privește imparțialitatea și celelalte îndatoriri specifice activității jurisdicționale.

10 Teza 5 din Tezele proiectului de Constituție pentru Titlul IV – Consiliul Constituțional a prevăzut că membrii săi sunt independenți și inamovibili pe durata mandatului. Textul pare că nu spune mare lucru. Nu rezultă temeiul pentru justificarea teoretică a independenței judecătorilor constituționali și a inamovibilității lor. Aflăm acest temei, în parte, din alocuțiunea raportorului Comisiei de redactare a proiectului de Constituție, atunci când, în Adunarea Constituantă acesta prezintă și susține tezele enunțate de comisie pentru viitoarea autoritate de contencios constituțional. Foarte adesea – spune acesta, referindu-se la judecătorii de carieră învestiți cu atribuția de a verifica, în instanțele de drept comun, constituționalitatea legilor, – judecătorii sunt obligați sau tentați să alunece

---

[1] Ibidem.

[2] *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 818; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Curtea Constituțională a României, Ed. Albatros, București, 1997, p. 65-66.

de la aprecierea juridică a operei legislative la aprecierea ei politică[1]. Să recunoaștem, raportorul Comisiei, profesorul Ion Deleanu se referea la unul dintre dezavantajele controlului judecătoresc al constituționalității legilor, posibil de extins și la modelul european de jurisdicție constituțională, deși atât judecătorii de carieră, cât și judecătorii constituționali beneficiază de un statut de independență față de toate celelalte autorități publice și, teoretic, au o deplină libertate în înfăptuirea actului de justiție, și, după caz, de justiție constituțională.

Din punct de vedere teoretic, putem accepta ca principiu, că beneficiind de independență 11
în exercitarea controlului de constituționalitate a legilor, judecătorii constituționali nu ar putea fi nici obligați de o altă autoritate publică să pronunțe o anumită decizie, nici să cadă în tentația de a confunda controlul de constituționalitate a unei norme de drept cu aprecierea politică a acesteia. În practică, însă, există din păcate pericolul ca instanța de contencios constituțional să aibă în vedere și considerente de ordin politic.

Ni se pare instructiv să rămânem în spațiul analizei doctrinare întreprinsă de raportorul 12
comisiei. Acesta precizează că „autoritatea judecătorească, constituită din persoane care se bucură de inamovibilitate și independență, poate fi nu numai imparțială, dar și discreționară. Decizia judecătorească, chiar greșită fiind, o dată intrată în autoritatea de lucru judecat nu mai poate fi retractată, întreținând astfel o confuzie juridică și de fapt"[2]. Este lesne de observat că din perspectiva îndelungatei practici de funcționare a Curții Constituționale, critica adusă de profesorul Ion Deleanu controlului judecătoresc al constituționalității legilor, este valabilă, paradoxal, în privința Curții Constituționale. În literatura de specialitate au fost criticate cu argumente doctrinare decizii ale instanței de contencios constituțional care au fost și părtinitoare și discreționare, lipsa de neutralitate politică a acesteia fiind constatată chiar de unii judecători ai Curții în opinii separate la decizii ale plenului acesteia, pronunțate cu majoritate de voturi. Am stăruit mai mult asupra acestui subiect deoarece ni se pare relevant și pentru percepția generală a societății civile asupra Curții Constituționale, așa cum aceasta rezultă din mass-media, dar și din analize doctrinare bine documentate.

Nu este intenția acestui studiu să discrediteze activitatea și credibilitatea Curții 13
Constituționale, mai mult decât au făcut-o și o fac încă unii dintre judecătorii acesteia, dar este important să se înțeleagă care a fost voința Adunării Constituante, referitoare la independența Curții Constituționale prin raportare la percepția generală actuală privind activitatea jurisdicțională a acesteia.

Un punct de vedere analitic tranșant privind independența judecătorilor constituționali 14
nu găsim nici măcar în alocuțiunea raportorului Comisiei de redactare a proiectului de Constituție. Se face doar o formală legătură de cauzalitate mecanică între modul de desemnare a membrilor Consiliului Constituțional și profesionalismul și, mai ales, neutralitatea acestora, ca și când numirea lor le-ar garanta implicit și automat imparțialitatea, echidistanța, neutralitatea și independența. Nimic mai fals!

Independența judecătorilor constituționali este, în principal, o problemă care poate fi 15
reglementată strict prin norme de drept, a căror încălcare atrage sancțiuni. Imparțialitatea,

---

[1] Geneza Constituției României. 1991 Lucrările Adunării Constituante, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 854.

[2] Ibidem.

echidistanța și neutralitatea nu țin, însă, de reglementarea juridică, ci de profesionalismul judecătorului, de nivelul pregătirii sale de specialitate, de educația, caracterul, onestitatea și statura sa morală și socială., or acestea nu pot fi comensurate și reglementate prin norme juridice individuale. În Adunarea Constituantă s-a spus, între altele, că numai un organism neutru și independent față de puterile publice, deci inclusiv față de puterea judecătorească, va putea menține balanța constituționalității legilor prin tehnicieni ai dreptului care, lipsiți de pasiuni politice, vor apăra valorile constituționale[1)].

16 În general, enunțurile făcute în Adunarea Constituantă referitoare la imparțialitatea judecătorilor constituționali și la independența acestora au fost declarative, nu s-a construit încă un model teoretic al independenței Curții. A fost mult mai simplu să se susțină că judecătorii vor judeca imparțial și că vor fi independenți, deși s-a atras atenția că datorită sistemului de numire, judecătorii ar putea să rămână recunoscători celor care i-au numit[2)]. A fost semnalată din perspectivă critică și lipsa oricărui control asupra Consiliului Constituțional, ceea ce principial este inadmisibil[3)]. S-a propus, chiar retrimiterea la comisie a tezei referitoare la independența judecătorilor, pe motiv că teza respectivă nu precizează la ce autorități se raportează independența acestora[4)].

17 Lipsa unei idei clare în Adunarea Constituantă despre independența judecătorilor reiese și din faptul că aceștia erau considerați reprezentanți ai celor care i-au numit. Face această eroare chiar și raportorul Comisiei, când afirmă că judecătorii sunt reprezentanți ai celor două Camere ale Parlamentului și ai Președintelui republicii[5)]. Aceeași eroare este făcută și de unii parlamentari constituanți[6)].

18 Concluzionând, se poate spune că subiectul independenței judecătorilor Consiliului Constituțional nu s-a dezbătut în mod special în Adunarea Constituantă, membrii acesteia considerând problema independenței Consiliului ca un dat, ce nu mai trebuie discutat, întrucât ar exista de la sine.

19 În schimb, s-au criticat puterile de control ale Consiliului Constituțional, raportate la sistemul de numire a membrilor acestuia. S-a exprimat, astfel, temerea că instanța de contencios constituțional se va converti cu de la sine putere într-un supraparlament care va înfrânge suveranitatea puterii legislative prin decizii discreționare. Acesta a fost punctul de vedere al parlamentarilor care s-au opus modelului kelsenian al controlului constituționalității legilor și au susținut că activitatea de contencios constituțional ar reveni de drept puterii judecătorești, aceasta fiind prin tradiție independentă. Merită, din acest punct de vedere, să supunem reflecției, deopotrivă politice și doctrinare, un fragment din alocuțiunea deputatului liberal Mihai Carp, referitoare la Consiliul Constituțional, care își păstrează valabilitatea și actualitatea pentru Curtea Constituțională. „La noi – spunea deputatul liberal – pericolul degenerării unei activități a acestui Consiliu într-o acumulare ocultă a puterii este cu atât mai mare, cu cât ne aflăm în momentul în care am ieșit dintr-o

---

1) Idem, p. 862.
2) Idem, p. 859.
3) Idem, p. 860, 864, 865.
4) Idem, p. 863.
5) Idem, p. 855.
6) Idem, p. 864.

dictatură, iar mentalitatea democratică este încă confuză[1]. În replică, raportorul Comisiei susținea că temerea unor parlamentari constituanți că „un asemenea organism s-ar putea comporta voluntarist, arbitrar în aprecierea constituționalității unei legi ar fi mai justificată dacă dreptul de control ar aparține Curții Supreme de Justiție sau, și mai grav, tuturor instanțelor judecătorești. Aceasta pentru că deciziile autorităților judecătorești se bucură de autoritatea de lucru judecat și chiar dacă ele sunt greșite, nu mai pot fi schimbate, nu mai pot fi retractate; și în al doilea rând, pentru că judecătorii sunt independenți și inamovibili pe tot timpul vieții lor. Așa încât pot să decidă – e adevărat – după propria lor convingere și potrivit cu legea, dar și după propria lor inspirație"[2]. Nu cumva contra-argumentele raportorului comisiei la criticile aduse Consiliului Constituțional și în apărarea acestuia în Adunarea Constituantă, sunt astăzi argumente de necontestat susținute împotriva unor decizii discreționare și neîntemeiate pe textul Legii fundamentale ale Curții Constituționale?

În finalul dezbaterilor Constituantei, teza referitoare la independența judecătorilor constituționali a fost aprobată, iar art. 142 din proiectul de Constituție a prevăzut că membrii Curții Constituționale sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe durata acestuia. 20

Ca o concluzie la analiza intenției legislative și a voinței politice a Adunării Constituante referitoare la independența judecătorilor Curții Constituționale, putem supune reflecției câteva idei formulate de specialiști sau în cadrul societății civile, în contextul actualului proces de revizuire a Constituției: 21

a) problema independenței Curții Constituționale este legată de puterile sale constituționale și de modul în care acestea sunt exercitate. Orice putere trebuie contrabalansată pentru a nu se reconfigura de la sine într-o supraputere, printr-un proces de autoreproducere și reconstrucție interioară. Și în privința Curții Constituționale trebuie creată o contraputere;

b) este necesară crearea unui mecanism în interiorul Curții Constituționale care să împiedice și, după caz să sancționeze abaterile de la principiul independenței judecătorilor și al imparțialității, echidistanței și neutralității lor politice;

c) transformarea Curții Constituționale într-o secție a Înaltei Curți de Casație și Justiție;

d) instituția juridică a independenței nu trebuie enunțată declarativ, ci construită printr-un complex de norme juridice;

e) independența judecătorilor Curții este de rang constituțional, neputând face obiectul voinței legislative ordinare, dacă nu a fost, în prealabil, statuată în Constituție.

Legea nr. 47/1992, republicată a dezvoltat enunțul constituțional al independenței judecătorilor Curți Constituționale și a prevăzut în art. 1 alin. (3) că aceasta este independentă față de orice autoritate publică și se supune numai Constituției și propriei legi de organizare și funcționare. Au legătură cu statutul de independență a Curții și o consolidează, prevederile art. 3 alin. (2) și (3) din Legea nr. 47/1992[3]. 22

---

[1] Idem, p. 865.

[2] Idem, p. 873.

[3] Alin. (2) prevede că „în exercitarea atribuțiilor ce îi revin Curtea Constituțională este singura în drept să hotărască asupra competenței sale"; alin. (3) prevede următoarele: „Competența Curții Constituționale stabilită potrivit alin. (2) nu poate fi contestată de nicio autoritate publică".

23 Sunt câteva aspecte privind problematica independenţei judecătorilor constituţionali care decurg din compararea art. 145 din Constituţie cu art. 1 alin. (3) şi art. 61 alin. (1) din Legea nr. 47/1992. Art. 145 prevede, aşa cum am arătat, că judecătorii Curţii sunt independenţi în exercitarea mandatului. Spre deosebire de acest text, art. 61 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 circumstanţiază independenţa judecătorilor constituţionali la exercitarea atribuţiilor, or potrivit Regulamentului de organizare şi funcţionare a Curţii, acestea depăşesc cadrul atribuţiilor constituţionale ale Curţii, cuprinzând şi activităţi administrativ-financiare, disciplinare etc., care nu au nimic comun cu rolul Curţii ca autoritate garantă a supremaţiei Constituţiei. În aceeaşi ordine de idei, preşedintele Curţii Constituţionale deţine, potrivit aceluiaşi regulament, o seamă de atribuţii care exced rolului constituţional al Curţii. În exercitarea acestor atribuţii, nu este cazul ca judecătorii constituţionali să invoce statutul de independenţă de care se bucură numai pentru situaţiile în care iau parte procedural la exercitarea atribuţiilor de tip constituţional.

24 Ridică o problemă specială interpretarea art. 1 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, în sensul că instituie independenţa Curţii Constituţionale, pe care o alătură independenţei judecătorilor, reglementată în art. 61 alin. (1) din aceeaşi lege. Curtea Constituţională este singura autoritate publică care beneficiază de un statut de independenţă, dar nu atribuit prin voinţa Adunării Constituante, ci a voinţei legislative a Parlamentului ordinar. În art. 1 alin. (3) legea organică a Curţii Constituţionale a prevăzut că aceasta se supune numai Constituţiei şi legii sale organice. Considerăm acest text ca un exces de reglementare al Parlamentului. Constituţia prevede suficiente elemente care conferă independenţă judecătorilor constituţionali şi, implicit, dacă se doreşte, şi Curţii Constituţionale. Ne referim, în acest sens, la caracterul general obligatoriu al deciziilor Curţii, care o ţine la adăpost de orice imixtiune din partea altei autorităţii, oricare ar fi aceasta, toate fiind obligate să se conformeze soluţiilor pronunţate de judecători. În al doilea rând, principiul loialităţii instituţionale ce trebuie să caracterizeze raporturile între autorităţile publice şi care rezultă din principiul separaţiei şi echilibrului între puterile statului are, între altele, menirea de a asigura independenţa Curţii.

25 În art. 66 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 se operează o relativizare a independenţei Curţii, în sensul că Biroul permanent al Camerei Deputaţilor sau, după caz, al Senatului, precum şi Preşedintele României au competenţa să aprobe arestarea sau trimiterea în judecată penală a unui judecător constituţional. Iată, prin urmare, că independenţa Curţii prezintă, am putea spune, breşe legale.

26 În fine, o consecinţă a independenţei judecătorilor, constă în faptul că nu pot fi traşi la răspundere juridică pentru voturile exprimate la adoptarea soluţiilor pronunţate. Motivaţia unei astfel de exonerări constă tocmai în faptul că fiind independent, judecătorul constituţional se supune doar Constituţiei şi legii organice a Curţii. Ca atare, soluţiile pronunţate de judecător nu îi angajează decât profesionalismul şi prestigiul personal, prezumat datorită înaltei sale competenţe în domeniul teoriei şi practicii dreptului.

27 Independenţa judecătorilor, în general, şi cea a judecătorilor Curţii Constituţionale, în special, ridică o problemă practică, şi anume aceea de a şti ce categorii de fapte sau acţiuni sunt de natură să aducă atingere independenţei acestora. Nu se poate răspunde uşor la această întrebare. Să ne lămurim asupra unor aspecte practice. Independenţa judecătorilor Curţii ar putea fi privită strict prin prisma dosarelor aflate pe rolul Curţii şi care urmează a fi soluţionate. Cu alte cuvinte, s-ar lega independenţa de fiecare dosar în parte, care o dată

soluționat nu ar mai prezenta aceleași rigori ale independenței. Nu susținem o astfel de interpretare. Sensul corect științific și, totodată, constituțional al independenței judecătorilor Curții cuprinde complexitatea mandatului al cărui conținut este stabilit în Constituție. Din această perspectivă, sunt inadmisibile actele și acțiunile care prin natura lor au aptitudinea de a afecta independența judecătorilor instanței de contencios constituțional. Niciun act normativ nu nominalizează astfel de acte și acțiuni, dar este evident că acestea presupun intenția de a intimida, de a împiedica actul de justiție constituțională, imixtiuni, presiuni etc. Tocmai de aceea, este important și necesar să acceptăm că pot exista demersuri care nu aduc nicio atingere independenței judecătorilor constituționali. Discutarea și criticarea unei decizii a Curții Constituționale într-o lucrare științifică sau într-o emisiune TV ori jurnal de actualități, într-o declarație politică făcută regulamentar de senatori și deputați, ca și acuzele publice aduse unor judecători cu privire la nerespectarea obligațiilor legale ce le revin, nu pot fi catalogate ca acte care aduc atingere independenței judecătorilor.

Pe de altă parte, poate exista și excesul ori abuzul de independență al acelorași jude- 28
cători ai Curții Constituționale, care la adăpostul independenței lor constituționale pot să renunțe la statutul de imparțialitate și neutralitate, votând pentru pronunțarea unei decizii discutabile din punct de vedere al argumentării legale.

§3. Inamovibilitatea judecătorilor constituționali

Termenul de inamovibilitate desemnează un regim juridic de protecție a titularului 29
unei funcții publice sau al unui mandat, în virtutea căruia acesta nu poate fi nici destituit, nici revocat nici transferat împotriva voinței sale, cu excepția cazurilor în care persoana respectivă este supusă în mod legal unei proceduri disciplinare urmată de o sancțiune prevăzută de lege[1]. Pentru analiza termenului de inamovibilitate, recomandăm comentariul art. 125 din Constituție. În literatura de specialitate s-a precizat că inamovibilitatea este o garanție a independenței judecătorului constituțional, ea fiind, în fond, o măsură de protecție a acestuia[2]. Datorită inamovibilității de care se bucură, judecătorii Curții își pot exercita atribuțiile constituționale fără teama că vor deveni ținta unor atacuri, critici, presiuni, care i-ar determina să accepte compromisuri în detrimentul exercitării libere a mandatului. Inamovibilitatea este legată strict de durata mandatului, putând fi invocată de judecătorii constituționali doar în limitele acesteia. Nu se va putea vorbi de inamovibilitate în situația în care judecătorul este suspendat de drept în condițiile art. 66 alin. (3) din Legea nr. 47/1992. În aceleași condiții, el poate fi exclus de drept din funcție.

§4. Răspunderea judecătorilor constituționali

Există un principiu general, potrivit căruia orice persoană care îndeplinește o activitate 30
de interes general în cadrul unei funcții publice sau demnități politice ori jurisdicționale, poartă o răspundere directă pentru modul în care își exercită prerogativele sau atribuțiile. De la bun început trebuie precizat că problematica răspunderii judecătorilor Curții Constituționale este rezervată prin voința Legiuitorului ordinar, domeniului legii organice.

---

[1] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, PUF, Paris, 1992, p. 490.

[2] *I. Muraru, M. Constantinescu*, Curtea Constituțională a României, Ed. Albatros, București, 1997, p. 67. A se vedea și *I. Deleanu*, op. cit., p. 818-819.

În Constituţie nu este reglementată răspunderea judecătorilor Curţii Constituţionale. În lipsa unei reglementări de rang constituţional a răspunderii, este dreptul Parlamentului să stabilească formele răspunderii şi conţinutul acesteia, cu precizarea, enunţată şi în literatura de specialitate, că nu se poate vorbi de o răspundere exclusiv politică, întrucât judecătorii îşi exercită în mod independent mandatul, fără nicio legătură cu voinţa politică a vreunei alte autorităţi publice. Un alt motiv al exonerării de răspundere politică ar fi faptul că deciziile pronunţate de aceştia nu au cum să exprime o voinţă politică, ele având un caracter jurisdicţional.

31 Legea nr. 47/1992 reglementează doar o răspundere disciplinară, pe care o vom comenta pe parcurs. Judecătorii constituţionali sunt pasibili de răspundere juridică de natură penală, în cazul în care săvârşesc o faptă prevăzută în legislaţia penală. În doctrină s-a arătat că nu se poate vorbi şi de o răspundere civilă[1]. Nu putem împărtăşi această opinie. Dacă pentru judecători, Legea nr. 303/2004 prevede o răspundere civilă, pentru motive similare, s-ar impune extinderea acesteia şi la judecătorii constituţionali, de pildă, pentru efectele unor decizii pronunţate de aceştia în temeiul art. 146 lit. a) şi d) din Constituţie, prin care s-a constatat în mod eronat sau cu rea credinţă constituţionalitatea unor dispoziţii legale aflate vădit în dezacord cu prevederile Constituţiei. Nu facem aici şi acum un examen al jurisprudenţei Curţii Constituţionale create în temeiul art. 146 lit. a) şi d) din Constituţie, dar în doctrină s-au infirmat astfel de decizii ale instanţei de contencios constituţional. Supunem spre reflecţie această problemă ca principiu, întrucât, altfel, îi dăm libertate Legiuitorului ordinar să impună, implicit teza infailibilităţii judecătorilor constituţionali.

A. Răspunderea disciplinară

32 Legea nr. 47/1992 prevede în art. 64 că judecătorii Curţii Constituţionale sunt obligaţi:

a) să-şi îndeplinească funcţia încredinţată cu imparţialitate şi în respectul Constituţiei;

b) să păstreze secretul deliberărilor şi al voturilor şi să nu ia poziţie publică sau să dea consultaţii în probleme de competenţa Curţii Constituţionale;

c) în adoptarea actelor Curţii Constituţionale să-şi exprime votul afirmativ sau negativ, abţinerea de la vot nefiind permisă;

d) să comunice preşedintelui Curţii Constituţionale orice activitate care ar putea trage incompatibilitatea cu mandatul pe care îl exercită;

e) să nu permită folosirea funcţiei pe care o îndeplinesc în scop de reclamă comercială sau propagandă de orice fel;

f) să se abţină de la orice activitate sau manifestări contrare independenţei şi demnităţii funcţiei lor.

33 În concepţia Legiuitorului ordinar, încălcarea acestor obligaţii echivalează cu săvârşirea unei abateri disciplinare. Legea organică a Curţii nu prevede ce înseamnă abatere disciplinară şi nici conţinutul acesteia. În schimb, Regulamentul de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale, adoptat prin Hotărârea plenului acesteia nr. 6 din 7 martie 2012 (publicat în M.Of. nr. 198 din 27 martie 2012) prevede că abaterea disciplinară este o faptă în legătură cu munca şi care constă într-o acţiune sau inacţiune săvârşită cu vinovăţie de către judecătorii Curţii Constituţionale şi personalul acesteia, prin care au fost încălcate normele legale, regulamentul de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale,

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 827.

hotărârile Plenului Curții Constituționale, regulamentul de ordine interioară, contractul individual de muncă, ordinele președintelui, dispozițiile conducătorilor ierarhici sau îndatoririle prevăzute în fișa postului, după caz. Același regulament prevede și procedura de examinare a abaterii, precum și calea de atac împotriva hotărârii de constatare a abaterii și de aplicare a sancțiunii administrative. Judecătorii sancționați pot face recurs împotriva hotărârii Plenului la Înalta Curte de Casație și Justiție, care va judeca în complet format din 5 judecători. Hotărârea prin care se soluționează recursul este irevocabilă.

Dacă facem o comparație a obligațiilor legale ce incumbă judecătorilor constituționali, 34
a căror nerespectare atrage răspunderea lor disciplinară, cu cele prevăzute în Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, vom constata un regim disciplinar net defavorabil judecătorilor de carieră, în raport cu cel prevăzut pentru judecătorii Curții Constituționale. Art. 65 din Legea nr. 47/1992 a încredințat plenului Curții competența exclusivă de a stabili dacă judecătorii s-au făcut vinovați de săvârșirea unei abateri disciplinare, de a opta pentru o anumită sancțiune și modul de aplicare a acesteia. Precizăm, însă, că în legea organică a Curții nu sunt menționate tipurile de sancțiuni care ar urma să se aplice în funcție de gravitatea și, eventual, și de frecvența săvârșirii acestora. Ele sunt prevăzute, însă, în Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale, care este un act normativ cu forță juridică inferioară față de lege.

Potrivit art. 64 din Regulamentul Curții, Plenul acesteia poate aplica judecătorilor, în 35
funcție de gravitatea abaterii, următoarele sancțiuni disciplinare: avertisment; diminuarea indemnizației de încadrare lunare brute cu până la 15% pe o perioadă de la o lună la 3 luni; încetarea mandatului de judecător al Curții Constituționale. Normal ar fi fost ca sancțiunile disciplinare să fie prevăzute în același act normativ în care se prevăd abaterile disciplinare. În aceste condiții, marja de opțiune a plenului Curții este mare. Se poate constata cu ușurință natura diversă a faptelor de care se pot face vinovați judecătorii Curții. Primul și ultimul tip de obligație prevăzute în art. 64 din Legea nr. 47/1992 au legătură chiar cu fondul exercitării mandatului. „Delictul" de lipsă a imparțialității în pronunțarea unei soluții, ca și cel de renunțare la independență ni se par extrem de grave, pentru a fi catalogate implicit de Legiuitor doar ca o abatere disciplinară.

Dacă Legiuitorul a prevăzut că este posibil ca judecătorii constituționali să nu-și 36
îndeplinească funcțiile încredințate cu imparțialitate și în respectul Constituției sau că nu se vor abține de la orice activitate sau manifestări contrare independenței și a sancționat un astfel de comportament neprofesional, nu este oare acesta un temei pentru angajarea în sarcina judecătorilor constituționali a unei răspunderi civile, în cazul în care vinovăția lor este constatată de o instanță de drept comun? Este adevărat că încălcarea gravă a obligației de a fi imparțial în cauzele pe care Curtea le soluționează poate fi un caz de încetare a mandatului, ca urmare a hotărârii plenului Curții. Nu este scopul acestui comentariu să facă o evaluare a opiniei publice referitoare la încălcarea de către judecătorii Curții Constituționale a obligației de imparțialitate și independență. Ne limităm doar la constatarea că opinia publică deși nu are un „doctorat în drept" și nici o înaltă competență juridică de specialitate, nu greșește niciodată în aprecierile sale.

B. Răspunderea penală

Răspunderea penală a judecătorilor Curții Constituționale nu poate fi exclusă. Dimpo- 37
trivă, cum orice faptă penală atrage reacția de apărare și, totodată, de sancționare din partea

societății, dacă unul sau mai mulți judecători constituționali se fac vinovați de săvârșirea unor fapte penale, aceștia urmează să suporte rigorile legislației penale potrivit gradului lor de vinovăție. Ipotetic, infracțiunea poate fi săvârșită înaintea dobândirii mandatului de judecător, când acesta avea o altă calitate, o altă funcție sau demnitate publică, sau în timpul exercitării acestuia. În această ultimă ipoteză, fapta penală poate avea legătură chiar cu o cauză aflată pe rolul Curții Constituționale, în soluționarea căreia unul sau mai mulți judecători săvârșesc o faptă care ar putea fi încadrată în legea penală ca infracțiune.

§5. Regimul juridic al imunității judecătorilor constituționali

38 Și reglementarea imunității judecătorilor Curții Constituționale a fost asumată legislativ de Parlamentul ordinar. În ceea ce ne privește, considerăm că instituția juridică a imunității este de rang constituțional și nu poate fi instituită în beneficiul unor funcții sau demnități publice prin voință legislativă parlamentară. Numai o Adunare Constituantă poate să reglementeze, în numele națiunii pe care o reprezintă, instituția juridică a imunității. Este acesta un principiu fundamental de filozofie politică și, deopotrivă, juridică, încălcat în cuprinsul Legii nr. 47/1992. În dezbaterile din Adunarea Constituantă, unul dintre parlamentari a ridicat această problemă. Art. 61 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 prevede că „Judecătorii Curții Constituționale nu pot fi trași la răspundere juridică pentru opiniile și voturile exprimate la adoptarea soluțiilor". Se observă cu ușurință preluarea în Legea nr. 47/1992 a prevederilor constituționale privind imunitatea, aplicabile membrilor Parlamentului. Acest tip de imunitate este specific membrilor unui corp alcătuit prin voința suverană a cetățenilor, or Curtea Constituțională nu are un astfel de caracter. De aceea, imunitatea de care beneficiază judecătorii constituționali prin generozitatea legislativă a Parlamentului nu are neapărat un temei constituțional. Art. 61 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 este un surplus sau un excedent de reglementare la care ar trebui renunțat. Evident că există un surplus de reglementare, întrucât judecătorii fiind independenți, soluțiile pronunțate de aceștia nu pot fi contestate procedural. Așa fiind, exonerarea de răspundere juridică operată prin art. 61 alin. (2) din legea organică a Curții este inutilă. În plus, deliberările plenului nefiind publice, judecătorii constituționali nu sunt expuși unei evaluări colective a propriilor considerente, a judecăților de valoare, aprecierilor, argumentărilor de specialitate etc., ce pot fi grupate în termenul de opinie, în sensul textului legal citat.

39 Legea nr. 47/1992 instituie și o imunitate sub forma inviolabilității, similară și aceasta, în esență, cu cea a membrilor Parlamentului. Art. 66 alin. (1) din legea organică a Curții prevede că judecătorii nu pot fi arestați sau trimiși în judecată penală decât cu aprobarea Biroului permanent al Camerei Deputaților, al Senatului sau a Președintelui României, după caz, la cererea procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Competența de judecată revine în acest caz instanței supreme. De la data trimiterii în judecată penală, judecătorul este suspendat de drept din funcție, iar în caz de condamnare definitivă va fi exclus de drept. În cazul achitării, suspendarea încetează.

§6. Alte prevederi privind statutul judecătorilor constituționali

40 Legea nr. 47/1992 prevede și alte dispoziții care completează statutul judecătorilor constituționali, dar nu au importanță determinantă pentru conținutul acestuia, raportat

la rolul și funcțiile constituționale ale Curții. Este vorba, mai degrabă de prevederi care evidențiază prestigiul instanței de contencios constituțional și nu se aplică doar judecătorilor constituționali, ci și altor categorii profesionale. Astfel, judecătorii beneficiază, între altele, de rezervarea postului sau a funcției deținute anterior obținerii mandatului de judecător, de pensie specială[1)].

Art. 146. Atribuții

Curtea Constituțională are următoarele atribuții:

a) se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, precum și, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;

b) se pronunță asupra constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori;

c) se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori;

d) hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial; excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată și direct de Avocatul Poporului;

e) soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, la cererea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii;

f) veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă rezultatele sufragiului;

g) constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României și comunică cele constatate Parlamentului și Guvernului;

h) dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României;

i) veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă rezultatele acestuia;

j) verifică îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni;

k) hotărăște asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic;

l) îndeplinește și alte atribuții prevăzute de legea organică a Curții.

Lucrări de referință: *I. Deleanu*, Justiția constituțională. Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 218-328; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 832-887; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 307-335; *C. Ionescu*, Drept constituțional și instituții politice, Ed. C.H. Beck, București, 2004, p. 490-497; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 857-874; *C. Ionescu*, Contencios constituțional, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 154-165; *I. Muraru*, Comentariul art. 146 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1389-1418; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 267-271; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Curtea Constituțională a României, Ed. Albatros, București, 1997, p. 81-101; *I. Muraru, N.-M. Vlădoiu, A. Muraru, S.-G. Barbu*, Contencios constituțional, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 76-104; *T. Toader, M. Safta*, Ghid de admisibilitate la Curtea Constituțională a

[1)] A se vedea *I. Muraru ș.a.*, Contencios constituțional, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 49-50.

Românie, Ed. Hamangiu, București, 2016*D. Valea*, Sistemul de control al constituționalității legilor, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 230-247.

Studii de specialitate: *D. Apostol Tofan*, Legea educației. Conflict juridic de natură constituțională dintre Președintele României și Guvern, în Curierul Judiciar nr. 1/2011; *V. Bărbățeanu*, Aspecte particulare referitoare la reiterarea excepției de neconstituționalitate, în Buletinul Curții Constituționale nr. 2/2011; *M. Constantinescu, I. Vida*, Metode de interpretare în contenciosul constituțional, în Dreptul nr. 11/2002; *M. Constantinescu*, Modificarea procedurii de soluționare a excepțiilor de neconstituționalitate, în Dreptul nr. 3/1998; *S.M. Costinescu, K. Benke*, Efectele deciziilor Curții Constituționale [pronunțate în temeiul art. 146 lit. d) din Constituția României] în dinamica aplicării lor, în Dreptul nr. 10/2012; *S.M. Costinescu, K. Benke*, Efectele caracterului general al deciziilor Curții Constituționale în privința deciziilor pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în soluționarea recursului în interesul legii, în Dreptul nr. 4/2013; *D.C. Dănișor*, Restrângerea excesivă a obiectului controlului de constituționalitate prin jurisprudența Curții Constituționale, în Revista Română de Jurisprudență nr. 4/2009; *D.C. Dănișor*, Mic ghid de sesizare a Curții Constituționale, în Pandectele Române nr. 1/2011; *D.C. Dănișor*, Înțelegerea trunchiată a competenței exclusive a Curții Constituționale în domeniul contenciosului constituțional (II). Partajul competențelor de justiție constituțională în raport cu distingerea validității de conformitate, în Pandectele Române nr. 3/2011; *D.C. Dănișor*, Înțelegerea trunchiată a competenței exclusive a Curții Constituționale în domeniul contenciosului constituțional (III). Tipuri de contencios constituțional de conformitate și partajul competențelor de justiție constituțională, în Pandectele Române nr. 5/2011; *Ș. Deaconu*, Necesitatea reformării Curții Constituționale a României prin revizuirea Constituției - o viziune izvorâtă din practica Curții Constituționale în cei 20 de ani de existență, în Revista de Drept Public nr. 1/2013; *I. Deleanu*, Dialogul între judecătorul constituțional și judecătorul comun, în Pandectele Romane nr. 12/2013; *B. Dima*, Influența deciziilor Curții Constituționale de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională, în Analele Universității București, seria Drept, nr. 1/2009; *B. Dima*, Sesizarea de neconstituționalitate a hotărârii Plenului Senatului nr. 43 din 22 decembrie 2010 privind validarea magistraților aleși ca membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, în Curierul Judiciar nr. 4/2011; *A.D. Dumitrescu*, Considerații privind competența de analiză a admisibilității excepției de neconstituționalitate, în Curierul Judiciar nr. 1/2009; *M. Duțu*, Considerații în legătură cu invocarea excepției de neconstituționalitate în fața instanțelor judecătorești, în Dreptul nr. 11/2006; *I.-G. Enache*, Rolul Curții Constituționale a României în materia contenciosului electoral, în Curierul Judiciar nr. 10/2013; *L. Herghelegiu*, Implicații ale Hotărârii nr. 3 din 9 februarie 2010 a Plenului Curții Constituționale în domeniul procedurii penale, în Curierul Judiciar nr. 6/2010; *Gh. Iancu*, Jurisprudența Curții Constituționale în domeniul conflictelor de natură constituțională, în Curierul Judiciar nr. 7/2009; *C. Ionescu*, Despre atribuția Curții Constituționale de a examina constituționalitatea hotărârilor Camerelor legislative și ale Parlamentului, în Curierul Judiciar nr. 8/2012; *A. Iorgovan*, Des considerations sur la competence de la Cour Constitutionnelle Roumanie de solutionner les conflicts juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publique, în Revista de Drept Public nr. 4/2006; *I. Muraru*, Hotărâri judecătorești generatoare de conflicte constituționale, în Curierul Judiciar nr. 9/2007; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Controlul anterior, a priori (art. 144 lit. a) din Constituție, în Revista de Drept Public, nr. 2/2000; *C.-L. Popescu*, Avocatul Poporului ca titular al dreptului de sesizare a Curții Constituționale, potrivit Constituției revizuite, în Dreptul nr. 6/2004; *I. Rusu, M.-I. Bălan-Rusu*, Unele opinii critice referitoare la competența Curții Constituționale potrivit dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituția României, în Dreptul nr. 11/2014; *B. Selejan-Guțan*, Procedura de soluționare în România a excepției de neconstituționalitate și cerințele art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului privind dreptul la un proces echitabil, în Dreptul nr. 3/2005; *E.-S. Tănăsescu*, Citarea precedentelor străine în jurisprudența constituțională: analogie a raționamentului juridic sau dialog judiciar?, în Revista de Drept Public nr. 1-2/2012; *E.-S. Tănăsescu*, Transformarea semantică a excepției de neconstituționalitate în România, în Dreptul nr. 7/2013; *T. Toader, M. Safta*, Cauzele de inadmisibilitate în jurisdicția constituțională, în Dreptul nr. 11/2015; *R.A. Popa*, Modelul noii societăți democratice românești. Capacitatea justiției de a asigura echilibrul cu celelalte puteri ale statului, în Dreptul nr. 9/2015; *V. Vedinaș*, Câteva considerațiuni privind neconstituționalitatea Legii nr. 177/2010, adoptată de Senat la 24 august 2010, în Revista de Drept Public nr. 3/2010; *G. Vrabie*, Conflicte de competență în materia reprezentării statului în România,

în Curierul Judiciar nr. 5/2014; *G. Zanfir*, Curtea Constituționala a României și procedura întrebărilor preliminare. De ce nu?, în Revista Română de Drept European nr. 5/2011

Corelații legislative: Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011); Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului (M.Of. nr. 84 din 24 februarie 2000); Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010); Regulamentul Senatului României din 24 octombrie 2005 (M.Of. nr. 948 din 25 octombrie 2005); Regulamentul din 3 martie 1992 al activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat (M.Of. nr. 461 din 25 iulie 2013); Legea nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, republicată (M.Of. nr. 516 din 8 iunie 2004); Legea nr. 590/2003 privind tratatele (M.Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2004); Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat prin Hotărârea nr. 8 din 24 februarie 1994, republicat (M.Of. nr. 481 din 28 iunie 2016).

Comentariu

Sumar

§1. Competența Curții Constituționale. Aspecte generale 1535
A. Concepția Adunării Constituante privind competența jurisdicțională a Curții Constituționale 1535
B. Aspecte generale privind competența actuală a Curții Constituționale 1540
§2. Dreptul de sesizare a Curții Constituționale 1546
§3. Actele și procedurile supuse controlului exercitat de Curtea Constituțională 1549
§4. Controlul constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora 1558
§5. Controlul constituționalității inițiativelor de revizuire a Constituției 1563
§6. Controlul constituționalității tratatelor și al altor acorduri internaționale 1564
§7. Controlul constituționalității regulamentelor parlamentare și a hotărârilor Camerelor legislative 1566
§8. Controlul exercitat pe calea excepției de neconstituționalitate 1568
§9. Soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională între autoritățile publice 1574
A. Conceptul de conflict juridic de natură constituțională 1574
B. Procedura de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională 1576
C. Efectele soluționării conflictelor juridice de natură constituțională 1577
§10. Verificarea respectării procedurii pentru alegerea Președintelui României 1577
§11. Constatarea împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României 1577
§12. Emiterea avizului pentru suspendarea din funcție a Președintelui României 1578
§13. Verificarea respectării procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului 1578
§14. Verificarea îndeplinirii condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni 1578
§15. Soluționarea contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic 1579
§16. Alte atribuții ale Curții Constituționale 1579

§1. Competența Curții Constituționale. Aspecte generale

A. Concepția Adunării Constituante privind competența jurisdicțională a Curții Constituționale

Există o legătură cauzală între principiul supremației Constituției, statuat inițial de Adunarea Constituantă în art. 51 din Constituție și instituirea Curții Constituționale ca 1

organism însărcinat cu exercitarea controlului constituționalității legilor. România avea în 1990 o experiență relativ îndelungată în privința jurisdicției constituționale ca formă de activitate a puterii judecătorești, întreruptă în 1942 prin Decretul-lege privitor la exercitarea atribuțiilor Curții de Casație și Justiție de a judeca constituționalitatea legilor, promulgat sub nr. 2811 din 1942[1]. În perioada de guvernare cuprinsă între anii 1948-1989 nu se poate vorbi de controlul formal al constituționalității legilor, consacrat în Constituția din 1965 într-o formă care nu a pus în valoare importanța lui.

2 Schimbarea sistemului de guvernare și a regimului politic în decembrie 1989 a pus problema construcției unui nou sistem constituțional și în cadrul acestuia, a unei ordini juridice în care Constituția să se afle la baza întregii activități normative. Adunarea Constituantă a construit un sistem al principiilor constituționale în deplin acord cu standardele și valorile generale ale democrației constituționale occidentale, între care se afla și principiul supremației Legii fundamentale. Adunarea Constituantă a trebuit apoi să forjeze un mecanism de asigurare a supremației Constituției și, în acest sens, a optat pentru modelul european de jurisdicție constituțională, potrivit căruia constituționalitatea ordinii juridice este garantată prin intervenția unei Curți Constituționale în competența căreia a intrat controlul general de constituționalitate al anumitor acte normative și proceduri stabilite în Legea fundamentală.

3 În Tezele proiectului de Constituție pentru Titlul IV – Consiliul Constituțional, teza 6 a prevăzut următoarele: „6. Consiliul Constituțional are următoarele atribuții principale:

a) din oficiu sau la sesizare se pronunță asupra constituționalității legilor și a ordonanțelor Guvernului emise în baza delegării legislative. Sesizarea Consiliului Constituțional aparține Președintelui României, președintelui fiecăreia dintre camerele parlamentului, guvernului, Curții Supreme de Justiție, unuia sau mai multor grupuri parlamentare, unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori. Decizia Consiliului Constituțional se comunică organului care a emis actul. Ea este obligatorie și definitivă;

b) din oficiu și obligatoriu se pronunță asupra constituționalității legilor organice, înainte de promulgarea lor. Decizia Consiliului Constituțional este obligatorie și definitivă;

c) din oficiu și obligatoriu se pronunță asupra constituționalității regulamentelor camerelor parlamentului. Decizia Consiliului Constituțional este obligatorie și definitivă;

d) veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă definitiv rezultatele sufragiului;

e) confirmă existența împrejurărilor care justifică interimatul exercitării funcției de Președinte al României de către președintele Senatului;

f) veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă definitiv rezultatele acestuia;

g) hotărăște, în caz de contestație, asupra alegerii deputaților și senatorilor;

h) hotărăște asupra contestațiilor având ca obiect neconstituționalitatea unui partid politic;

i) decide în cazul conflictului de competență între autoritățile centrale sau între acestea și cele locale;

j) îndeplinește orice alte atribuții prevăzute de Constituție sau de legi organice."

4 În privința tipului de control al constituționalității legilor, Comisia constituțională care a redactat tezele proiectului de Constituție, a optat clar pentru controlul politico-jurisdicțional

[1] M.Of. nr. 222 din 23 septembrie 1942.

preferat de o manieră generală după cel de-al doilea război mondial. Sigur, Adunarea Constituantă ar fi putut opta pentru clasicul model de jurisdicție încredințată instanței supreme, care fusese utilizat în România după 1912, când a fost recunoscut și impus instanțelor judecătorești pe cale pretoriană și apoi consacrat la nivel constituțional în 1923. Disputele polemice care au avut loc în Constituantă pe tema alegerii modelului de jurisdicție constituțională s-au axat, pe de-o parte, pe argumentarea superiorității modelului european creat de juristul austriac Hans Kelsen, iar pe de altă parte, pe susținerea competenței puterii judecătorești în materie de control al constituționalității legilor. În cele din urmă, a învins opțiunea pentru modelul kelsenian.

Am face o gravă eroare în acest comentariu și, de altfel, în toate comentariile consacrate problematicii competenței instanței de contencios constituțional, dacă am limita discuția despre supremația Legii fundamentale, exclusiv pe raportul între Constituție și lege. Atunci când vorbim de jurisdicția constituțională, trebuie să pornim de la valorile supreme și principiile fundamentale ale democrației constituționale, pentru a înțelege că rolul curților constituționale sau, după caz, al instanțelor judecătorești care au printre atribuții și controlul de constituționalitate, nu constă pur și simplu și mecanic în asigurarea concordanței formale între lege și Constituție, întrucât acest lucru este valabil și într-un regim politic totalitar. Rolul Curților Constituționale într-un stat de drept constă în primul rând în asigurarea respectului ființei umane și apărarea acelor drepturi și libertăți ale omului fără de care societatea însăși își suprimă dreptul la existență Această justificare a controlului de constituționalitate a fost făcută și de raportorul Comisiei constituționale, profesorul Ion Deleanu care a prezentat în Adunarea Constituantă tezele pentru Consiliul Constituțional. Practic, în Constituantă s-au confruntat două poziții: pe de-o parte, argumentarea avantajelor și dezavantajelor controlului judecătoresc, iar pe de altă parte, susținerea avantajelor controlului politico-jurisdicțional, fiecare dintre cele două modele având propria sferă de competență. 5

Nu vom prezenta în detaliu trăsăturile celor două modele, care dezvăluie, practic avantajele și dezavantajele fiecăruia. Vom menționa doar, spre reflecție, că dezavantajele controlului exercitat de o instanță de drept comun învederate de raportorul comisiei, sunt în prezent, din păcate, temeiuri serioase de critică a actualei jurisprudențe a Curții Constituționale. Afirmația pare categorică, dar este îndreptățită, cel puțin în privința multor decizii ale Curții Constituționale. La fel, criticile aduse de parlamentarii opoziției în Adunarea Constituantă Consiliului Constituțional, se adeveresc astăzi întrutotul în activitatea jurisdicțională a Curții Constituționale. 6

Din tezele proiectului de Constituție referitoare la competența instanței de contencios constituțional pot fi trase câteva concluzii, și anume: 7

a) competența Consiliului Constituțional nu a fost limitată la domeniile enunțate explicit în teza 6, ci s-a prevăzut că acest organism poate să exercite și alte atribuții stabilite pe seama sa de Constituție, precum și de legi organice;

b) proiectul de Constituție nu a reținut competența Consiliului de a decide în cazul conflictului de competență între autoritățile centrale sau între acestea și cele locale;

c) proiectul de Constituție nu a reținut competența Consiliului de a hotărî, în caz de contestație, asupra alegerii deputaților și senatorilor;

d) nu a fost prevăzut explicit controlul de constituționalitate inițiat pe calea ridicării excepției de neconstituționalitate direct de către cetățeni, părți aflate în proces pe rolul unei instanțe judecătorești;

8 *e)* asupra legilor organice controlul se exercita din oficiu şi obligatoriu, înainte de a fi promulgate;

9 *f)* asupra legilor ordinare şi a ordonanţelor, controlul se exercita după promulgare din oficiu sau la sesizare.

10 Ni se pare discutabilă concepţia Adunării Constituante de a lăsa pe seama voinţei legislative a parlamentelor ulterioare, dreptul de a legifera prin legi speciale sau chiar printr-o lege a Consiliului Constituţional, atribuţii suplimentare ale instanţei de contencios constituţional. Este o cerinţă fundamentală ca atribuţiile instanţei de contencios constituţional să provină din voinţă constituantă, să fie stabilite limitativ şi exclusiv în Constituţie, pentru a nu permite ca prin conjuncturi politice şi legislative interesate politic, competenţa unui astfel de organism să fie extinsă din raţiuni particulare ale partidului de guvernământ.

11 În cadrul dezbaterilor s-au ridicat serioase obiecţii asupra unor atribuţii ale Consiliului stabilite în teze[1]. Membrii Constituantei care au criticat chiar ideea de înfiinţare a Consiliului Constituţional au avut în vedere atribuţiile conferite acestuia prin tezele proiectului de Constituţie, graţie cărora organismul respectiv devenea, în optica criticilor săi, un organism înzestrat cu puteri excesive, care ar fi înfrânt voinţa suverană a Parlamentului şi ar fi devenit o supraputere în sistemul de guvernare. Alţi membrii ai Constituantei au cerut expres să se introducă în teze principiul exercitării controlului constituţionalităţii legii „în mod concret, posterior şi la speţă"[2]. O interesantă propunere a fost făcută de deputatul Vasile Diacon. Acesta a propus, în esenţă, departajarea atribuţiilor de control între Consiliul Constituţional, căruia să-i revină competenţa de a decide asupra constituţionalităţii actelor normative referitoare la organizarea de stat, buget, amnistie, graţiere, armată şi, în general, a actelor de guvernământ şi instanţele judecătoreşti, responsabile cu exercitarea unui control posterior şi concret[3].

12 În încheierea dezbaterilor pe marginea tezelor, raportorul Comisiei a prezentat punctul de vedere al acesteia faţă de propunerile privind instituirea unui control posterior şi concret, ridicat pe calea unui incident procedural, anunţând că nu există nicio obiecţie pentru ca viitorul organism să fie „înzestrat cu competenţa de a decide asupra excepţiilor de neconstituţionalitate ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti, astfel încât orice cetăţean care intră în impact cu o lege pe care o socoteşte neconstituţională să poată, în cele din urmă, să obţină un verdict în legătură cu constituţionalitatea sau neconstituţionalitatea acelei legi"[4].

13 În final, proiectul de Constituţie a prevăzut în art. 143 următoarele atribuţii ale Curţii Constituţionale:

a) din oficiu şi obligatoriu, se pronunţă în privinţa constituţionalităţii legilor organice, înainte de promulgarea lor, precum şi asupra iniţiativelor de revizuire a Constituţiei;

---

[1] A se vedea alocuţiunea deputatului Gheorghe Frunda, în Geneza Constituţiei României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 856.

[2] A se vedea alocuţiunea senatorului Ion Predescu, în Geneza Constituţiei României..., op. cit., p. 868.

[3] A se vedea alocuţiunea deputatului Vasile Diacon, în Geneza Constituţiei României..., op. cit., p. 969.

[4] Geneza Constituţiei României..., op. cit., p. 873.

b) se pronunță asupra constituționalității legilor ordinare, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a președintelui uneia dintre Camerele Parlamentului, a Guvernului, a Curții Supreme de Justiție, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori.

c) din oficiu și obligatoriu, se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Camerelor Parlamentului;

d) hotărăște asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești, privind neconstituționalitatea legilor și a ordonanțelor;

e) veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă rezultatele sufragiului;

f) constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României și comunică cele constatate Parlamentului și Guvernului;

g) avizează propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României;

h) veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă rezultatele acestuia;

i) verifică îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni;

j) hotărăște asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic;

k) îndeplinește orice alte atribuții prevăzute prin legi organice.

După cum se poate observa, nici un membru al Comisiei constituționale nu a întrevăzut 14
pericolul și, de fapt, neconstituționalitatea de fond, de substanță, a dispoziției legale din proiect [art. 143 lit. k)], potrivit căreia Parlamentul ordinar putea să atribuie prin voință legislativă obișnuită noi atribuții Consiliului Constituțional prin lege organică. Se deschidea, astfel, calea stabilirii a două categorii de atribuții ale Curții Constituționale: pe de-o parte atribuții de esență constituțională, instituite prin voință constituantă exprimată prin vot calificat de 2/3 din numărul legiuitorilor constituanți și aprobată prin referendum național, iar pe de altă parte, atribuții cu valoare de lege organică, posibil adoptate și printr-o ordonanță de urgență. A fost o scăpare a Comisiei constituționale de elaborare a proiectului de Constituție, care nu a sesizat eroarea de gândire constituțională, ori a fost un demers deliberat al acesteia, dar nefundamentat pe rigorile filozofiei constituționale? Înainte de a răspunde la această întrebare, pentru a rămâne în sfera obiectivității unui comentariu științific, trebuie să admitem că în general orice Legiuitor poate să prevadă într-un act normativ că anumite dispoziții ale acestuia vor fi completate ulterior printr-o nouă voință legislativă. În privința atribuțiilor Consiliului Constituțional trebuia păstrată însă o prudență înțeleaptă pentru a nu se permite în viitor unei alte voințe politice să denatureze însăși ideea de control al constituționalității legilor prin suplimentarea interesată politic a competențelor instanței de contencios constituțional[1)].

[1)] În alocuțiunea sa, deputatul Mihai Carp a criticat ideea de completare prin legi organice a atribuțiilor Consiliului Constituțional arătând că „în tezele Constituției noastre este vorba de zece atribuții. Ca să fiu mai exact, nu este vorba de zece, este vorba de nouă plus „n", pentru că, dacă observați, la litera j) – pentru noi este cel puțin curioasă această prevedere – se prevăd și orice alte atribuții care vor fi stabilite prin Constituție și lege. Deci, înseamnă că și în acest sens noi dăm un mandat care poate să mărească potențele acestui Consiliu Constituțional". A se vedea Geneza Constituției României..., p. 865.

15 Pe marginea acestui subiect, în literatura de specialitate s-a precizat că procedeul completării ulterioare a Constituției prin legi speciale (ordinare sau organice) este un procedeu juridic clasic și des utilizat ca o supapă permițând deschideri și soluții în cazuri neprevăzute sau greu de prevăzut în momentul elaborării normei constituționale[1]. Această opinie poate fi susținută fără rezerve. Nu este, însă, mai puțin adevărat – și acest lucru nu a fost subliniat nici în Adunarea Constituantă, nici în doctrină –, că atunci când există temerea că un organism are vocația, chiar prin atribuțiile sale, să devină în anumite conjuncturi politice sau instituționale, o supraputere, Legiuitorul constituant optează pentru enunțarea limitativă a competențelor acestuia, tocmai pentru a se păstra un echilibru ponderal al sistemului de guvernare. Importanța Consiliului Constituțional în echilibrarea raporturilor între puteri și rolul său în garantarea supremației Constituției erau și sunt incompatibile cu posibilitatea lejeră a unei majorități parlamentare de a suplimenta atribuțiile instanței de contencios constituțional. De altfel, în textul inițial al Legii nr. 47/1992 [art. 12 alin. (1)] s-a statuat că atribuțiile Curții sunt cele prevăzute expres și limitativ în Constituție.

16 Revenind la tezele pentru Consiliul Constituțional transpuse în art. 143 lit. k) din proiectul de Constituție, menționăm că textul respectiv, referitor la latitudinea Parlamentului de a suplimenta atribuțiile de natură constituțională ale Curții Constituționale printr-o lege organică, a fost respins de legiuitorii constituanți. Cert este că în forma adoptată de Adunarea Constituantă, textul respectiv nu a fost reținut.

17 Legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003 a introdus în competența Curții Constituționale atribuția de a se pronunța asupra constituționalității tratatelor internaționale, de a soluționa conflictele juridice de natură constituțională între autoritățile publice și de a îndeplini și alte atribuții prevăzute de legea sa organică. După cum se poate observa, intenția sau voința de a institui noi categorii de atribuții ale Curții Constituționale s-a menținut. Nu avem o explicație rațională asupra acestei poziții teoretice discutabile a Adunării Constituante derivate din 2003, decât de a-i acorda prin reverență doctrinară „scuza neatenției".

B. Aspecte generale ale competenței actuale a Curții Constituționale

18 Competența Curții este configurată în art. 146 din Constituție astfel cum a fost revizuită în 2003, ale cărei prevederi sunt dezvoltate de Legea nr. 47/1992, republicată. Art. 3 din acest act normativ prevede că atribuțiile instanței de contencios constituțional sunt cele stabilite de Constituție și de legea sa organică și că, în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, Curtea este singura în drept să hotărască asupra competenței sale. Această precizare a legii nu conferă Curții latitudinea de a-și suplimenta atribuțiile prin voința plenului său, sau de a le extinde pe cele existente la domenii pe care ar considera că le poate atrage în sfera sa de jurisdicție. Dreptul legal al Curții Constituționale de a hotărî asupra competenței sale se raportează strict la exercitarea atribuțiilor ce îi revin expres prin voința inițială a Adunării Constituante și a legii sale de organizare și funcționare. De pildă, Curtea a constatat în Decizia nr. 67 din 27 aprilie 1999 că nu intră în atribuțiile sale examinarea conformității dintre diferite dispoziții legale, ci numai concordanța cu principiile și normele constituționale.

---

[1] *I. Muraru, M. Constantinescu*, Curtea Constituțională a României, Ed. Albatros, București, 1997, p. 92.

Potrivit art. 146 din Constituţie, Curtea Constituţională are următoarele atribuţii: 19

a) se pronunţă asupra constituţionalităţii legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori, precum şi, din oficiu, asupra iniţiativelor de revizuire a Constituţiei;

b) se pronunţă asupra constituţionalităţii tratatelor sau altor acorduri internaţionale, la sesizarea unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori;

c) se pronunţă asupra constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori;

d) hotărăşte asupra excepţiilor de neconstituţionalitate privind legile şi ordonanţele, ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti sau de arbitraj comercial; excepţia de neconstituţionalitate poate fi ridicată şi direct de Avocatul Poporului;

e) soluţionează conflictele juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice, la cererea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a primului-ministru sau a preşedintelui Consiliului Superior al Magistraturii;

f) veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă rezultatele sufragiului;

g) constată existenţa împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României şi comunică cele constatate Parlamentului şi Guvernului;

h) dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României;

i) veghează la respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului şi confirmă rezultatele acestuia;

j) verifică îndeplinirea condiţiilor pentru exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni;

k) hotărăşte asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic;

l) îndeplineşte şi alte atribuţii prevăzute de legea organică a Curţii.

Cât priveşte controlul constituţionalităţii legilor exercitat de către Curtea Constituţională, acesta poate fi atât *a priori*, cât şi *a posteriori*. De asemenea, este un control concentrat (întrucât se exercită de o singură instituţie), este abstract (se exercită pe calea acţiunii directe, fără existenţa unui litigiu dedus judecăţii unei instanţe), dar poate fi şi concret (se exercită cu ocazia judecării unui proces aflat pe rolul unei instanţe judecătoreşti). 20

În legătură cu atribuţiile Curţii, se impune precizarea de principiu, că acestea sunt de natură constituţională şi rezidă din enunţul constituţional potrivit căruia această autoritate publică este garantul respectării Constituţiei. Se înţelege că atribuţiile Curţii Constituţionale se raportează la această funcţie fundamentală. Desigur, legea organică a Curţii şi Regulamentul ei de organizare şi funcţionare pot să cuprindă şi alte atribuţii legale ale acesteia, dar fără o legătură directă cu scopul pentru care a fost înfiinţată. 21

Acesta este motivul pentru care Legiuitorul constituant a intenţionat să cuprindă în Legea fundamentală atribuţiile constituţionale ale Curţii, lăsând Parlamentului ca printr-o procedură legislativă obişnuită să prevadă şi alte atribuţii ale Curţii Constituţionale, dar 22

care să nu decurgă din funcţia constituţională a acesteia. De altfel, art. 146 din Constituţie enumeră fără echivoc atribuţiile Curţii, lăsând să se înţeleagă că aceasta exercită numai atribuţiile respective. În completarea textului constituţional aprobat în 1991, Legea nr. 47/1992 – în redactarea iniţială – a statuat în art. 12 alin. (1) că sesizarea Curţii Constituţionale se poate face „pentru cazurile expres şi limitativ prevăzute în art. 144", devenit art. 146 după revizuirea Constituţiei în 2003.

23 La vremea respectivă, în literatura de specialitate s-a precizat că „înşiruirea expresă şi limitativă a atribuţiilor Curţii Constituţionale constituie ea însăşi un impediment în calea oricărei tentative de a trece dincolo de hotarul acestor atribuţii"[1].

24 Ulterior, textul art. 12 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 a fost modificat prin Legea nr. 232/2004[2], legiuitorul renunţând la caracterul limitativ al enumerării atribuţiilor Curţii Constituţionale. Mai mult chiar, Legea nr. 590/2003 privind tratatele a prevăzut o nouă atribuţie de natură constituţională a Curţii, încălcând astfel voinţa suverană a Adunării Constituante. Mai târziu, prin Legea nr. 177/2010 art. 27 din Legea nr. 47/1992 a fost completat, în sensul extinderii atribuţiilor de control ale Curţii Constituţionale, asupra hotărârilor parlamentare. În optica Adunării Constituante, atribuţiile Curţii au fost limitativ stabilite în Constituţie. Aşadar, nicio altă activitate care trimitea la rolul Curţii de garant al respectării Legii fundamentale, nu putea fi exercitată de către această autoritate publică în lipsa unei învestiri constituţionale exprese. Această optică a fost schimbată, în opinia noastră fraudulos, prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituţiei.

25 Din lectura textelor care stabilesc atribuţiile Curţii, rezultă că în competenţa acesteia intră, pe lângă controlul propriu-zis al unor acte ale Parlamentului şi Guvernului sau al constituţionalităţii tratatelor sau al altor acorduri internaţionale ori al unor iniţiative legislative exercitate de către cetăţeni, şi verificarea constituţionalităţii unor proceduri care nu au legătură cu procesul legislativ.

26 Din analiza textelor constituţionale şi legale referitoare la competenţa Curţii Constituţionale, precum şi din jurisprudenţa acesteia, rezultă că această autoritate publică jurisdicţională exercită un control de legalitate, ci nu unul de oportunitate[3]. Curtea Constituţională statuează numai asupra problemelor de drept. Ca atare, în soluţionarea cauzelor ce i-au fost remise, potrivit art. 146 din Constituţie, Curtea Constituţională trebuie să se limiteze la verificarea conformităţii constituţionale a dispoziţiilor legale cu a căror neconstituţionalitate a fost sesizată. Curtea nu ar fi, de pildă, competentă să se pronunţe asupra necesităţii sociale a unei reglementări normative sau a implicaţiilor sale, care nu sunt de natură juridică.

27 Curtea Constituţională nu ar fi competentă, cu ocazia exercitării controlului, să evidenţieze necesitatea completării sau modificării actelor normative supuse controlului său de neconstituţionalitate[4].

---

[1] *I. Deleanu*, Justiţia constituţională, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1995, p. 218.

[2] M.Of. nr. 502 din 3 iunie 2004. În urma modificări aduse prin art. I pct. 11 din Legea nr. 232/2004, art. 12 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 avea următorul conţinut: *„(1) Curtea Constituţională poate fi sesizată în cazurile expres prevăzute de art. 146 din Constituţie, republicată, sau de legea sa organică."*

[3] A se vedea *C. Ionescu*, Competenţa şi actele Curţii Constituţionale, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1996.

[4] Decizia Curţii Constituţionale nr. 317 din 13 aprilie 2006 (M.Of. nr. 446 din 23 mai 2006).

De asemenea, Curtea Constituțională nu este competentă să interpreteze, la cerere, prevederile Constituției, întrucât această atribuție nu i-a fost stabilită prin Legea fundamentală. Considerăm că o astfel de atribuție nu i-ar putea fi conferită nici prin legea sa de organizare și funcționare. 28

Nu intră în atribuțiile sale de control și actele juridice de aplicare a regulamentelor parlamentare. Curtea a apreciat că nu are competența să exercite controlul de constituționalitate asupra modului de interpretare sau asupra modului de aplicare a regulamentelor Parlamentului[1]. 29

Se înțelege că nici autoritățile care au dreptul să sesizeze Curtea Constituțională nu au libertatea de a-i cere Curții să se pronunțe în alte cazuri decât cele prevăzute expres chiar în textele Constituției. În practica parlamentară, o asemenea interdicție a fost, însă, nu de puține ori încălcată, chiar dacă, în final, procedura de sesizare în acest sens a Curții nu s-a consumat[2]. De asemenea, în exercitarea atribuțiilor sale de control, Curtea Constituționala nu este competentă să modifice sau să completeze dispozițiile legale a căror neconstituționalitate o constată. Cu alte cuvinte, Curtea se limitează doar la a constata neconcordanța unor prevederi legale cu anumite texte înscrise în Constituție. Altfel, ar însemna să se confere acestei autorități publice calitatea de „legiuitor pozitiv". În calitate de garant al respectării Constituției, Curtea nu își poate asuma rolul de a crea, abroga sau de a modifica o normă juridică spre a îndeplini rolul de „legislator pozitiv"[3]. 30

Potrivit Constituției, ceea ce nu intră în sfera de competență a Curții Constituționale, chiar dacă privește conformitatea cu dispozițiile Constituției, intră în sfera contenciosului administrativ, în sensul de litigiu de competența instanțelor judecătorești[4]. Curtea a decis în jurisprudența sa că actele normative și individuale ale Guvernului, ministerelor și celorlalte autorități ale administrației publice, centrale sau, după caz, locale, indiferent de materia la care se referă, sunt controlate, sub aspectul legalității, de instanțele de contencios administrativ[5]. 31

În jurisprudența Curții s-a considerat în mod constant că în cadrul competenței sale, aceasta nu poate da o altă formulare textelor de lege pe care, printr-un control de constituționalitate, le-ar socoti nesatisfăcător redactate[6]. În raport cu alte autorități jurisdicționale, Curtea Constituțională nu se poate substitui instanțelor în ceea ce privește calificarea unei situații de fapt[7]. 32

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 196 din 28 aprilie 2004 (M.Of. nr. 417 din 11 mai 2004).

[2] Într-un caz singular, Președintele României a sesizat Curtea Constituțională, în temeiul art. 146 lit. a) din Legea fundamentală, pentru a se pronunța în legătură cu încălcarea de către forul legislativ a obiecțiilor de neconstituționalitate ale unei legi, formulate de Curte printr-o decizie anterioară, deși sesizarea în sine nu conținea obiecții de neconstituționalitate ale șefului statului față de legea adoptată de Parlament și prin care se asigura că dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale au fost puse de acord cu prevederile constituționale [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 59 din 18 iulie 2005 (M.Of. nr. 653 din 22 iulie 2005)].

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 27/1996 (M.Of. nr. 85 din 26 aprilie 1996).

[4] Decizia Curții Constituționale nr. 37 din 6 iulie 1993 (M.Of. nr. 215 din 1 septembrie 1993).

[5] Ibidem.

[6] Decizia Curții Constituționale nr. 1/1992 (M.Of. nr. 178 din 26 aprilie 1992).

[7] Decizia Curții Constituționale nr. 56/1994 (M.Of. nr. 156 din 26 aprilie 1994).

33 Curtea Constituţională nu are dreptul să-şi asume, prin deciziile pe care le pronunţă, rolul de legiuitor pozitiv, subrogându-se astfel funcţiei legiuitoare a Parlamentului, care, potrivit art. 61 alin. (1) din Constituţie, este unica autoritate legiuitoare a ţării[1]. În îndeplinirea atribuţiilor sale, Curtea se poate pronunţa numai asupra caracterului constituţional al reglementării ce face obiectul controlului său constituţional[2].

34 În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a decis constant că aceasta este competentă să controleze numai constituţionalitatea normelor juridice, nu şi pe cea a actelor individuale[3].

35 În ceea ce priveşte actele supuse controlului de constituţionalitate, prevăzute de Legea fundamentală, acestea sunt: legile adoptate de Parlament, atât înainte de promulgare, cât şi cele intrate în vigoare; tratatele ori alte acorduri internaţionale; regulamentele celor două Camere legislative şi hotărârile parlamentare; ordonanţele Guvernului; iniţiativele de revizuire a Constituţiei (indiferent de iniţiator) şi iniţiativele legislative prezentate de către cetăţeni.

36 În condiţiile în care sistemul de drept este structurat pe trepte ierarhice, între care există raporturi clare de subordonare, se ridică problema aplicării directe a dispoziţiilor constituţionale, în condiţiile în care Adunarea legiuitoare „a omis" să convertească o normă constituţională într-un act legislativ ordinar. Problema este identică în situaţia în care Curtea Constituţională ar declara anumite dispoziţii cuprinse într-o lege sau ordonanţă, ca fiind neconstituţionale. Care este, într-o asemenea ipoteză, norma aplicabilă pentru judecător, într-un caz pe care îl are de soluţionat, iar Parlamentul sau, după caz, Guvernul sunt inactive normativ? Întrebarea este pe deplin justificată, întrucât art. 124 alin. (1) din Constituţie stabileşte cu valoare de principiu că justiţia se înfăptuieşte în numele legii, or, în cazul evocat, legea lipseşte. Pe de altă parte, vechiul Cod civil prevedea în art. 3 că judecătorul care va refuza de a judeca, sub cuvânt că legea nu prevede, sau că este întunecată sau neîndestulătoare, va putea fi urmărit ca culpabil de denegare de dreptate. O reglementare asemănătoare găsim şi în noul Cod civil, care prevede în art. 1 alin. (2) că în cazurile neprevăzute de lege se aplică uzanţele, iar în lipsa acestora, dispoziţiile legale privitoare la situaţii asemănătoare, iar când nu există asemenea dispoziţii, principiile generale ale dreptului.

37 În legătură cu problema obligaţiei instanţelor judecătoreşti de aplicare directă a dispoziţiilor constituţionale, atunci când nu există reglementare legală sau când a fost constatată neconstituţionalitatea reglementării legale existente, Curtea a admis că aplicarea directă, în astfel de situaţii, a prevederilor constituţionale nu numai că este corectă, dar este şi pe deplin necesară. De altfel, Constituţia este tot o lege, iar judecătorul nu poate susţine că „nu există reglementare legală". Art. 73 alin. (1) din Constituţie este clar: „Parlamentul adoptă legi constituţionale, legi organice şi legi ordinare"[4]. Deşi legile constituţionale au

---

[1] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 99 din 14 februarie 2008 (M.Of. nr. 154 din 28 februarie 2008).

[2] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 45 din 10 martie 2008 (M.Of. nr. 182 din 18 mai 2008).

[3] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 10 din 24 ianuarie 1995 (M.Of. nr. 74 din 25 aprilie 1995).

[4] Decizia Curţii Constituţionale nr. 186 din 18 noiembrie 1999 (M.Of. nr. 213 din 16 mai 2000).

un domeniu strict de reglementare (revizuirea Constituției), ele se încorporează în corpul Constituție ca atare. Într-un sens mai larg și convențional, se poate admite chiar că Legea fundamentală este, prin conținutul și esența ei, un act constituțional. Așa fiind, rezultă cu claritate că dispozițiile constituționale pot și trebuie să fie aplicate în mod direct de către instanțele judecătorești atunci când legiuitorul nu a adoptat legi prin care să se procedeze la detalierea reglementării constituționale. Adoptarea de către legiuitor a unor astfel de legi este, de regulă, necesară, dar absența lor nu poate împiedica aplicarea imediată a voinței legiuitorului constituant[1].

38 Există o situație aparte, atunci când se impune aplicarea unei dispoziții legale vădit neconstituționale, dar a cărei neconstituționalitate nu a fost încă constatată formal, prin procedură jurisdicțională de către Curtea Constituțională. Astfel de dispoziții beneficiază de o prezumție relativă de constituționalitate, iar instanța de judecată nu are dreptul să constate ea însăși caracterul neconstituțional al unor astfel de dispoziții legale, întrucât Curtea este unica autoritate de jurisdicție în materie de constatare a neconstituționalității legilor. Iată, deci, că într-o atare situație, instanța de judecată nu are dreptul să înlăture textul legal vădit neconstituțional în favoarea aplicării directe a unei dispoziții constituționale. Într-o speță asemănătoare, Senatul a aplicat două reglementări legale vădit neconstituționale care beneficiau de prezumția de constituționalitate [art. 24 alin. (4) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor și art. 173 din propriul regulament] și a respins prin hotărâre cererea de încuviințare a reținerii și arestării unui senator. Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea acestei hotărâri, dar în decizia sa nu a amintit nimic de faptul că Senatul a adoptat aceea hotărâre aplicând două texte care beneficiau de prezumția de constituționalitate. Decizia Curții, discutabilă pe fond, a anulat prezumția de constituționalitate a două texte legale, fără să le constate explicit caracterul neconstituțional.

39 În practica sa jurisdicțională, Curtea Constituțională a decis, cu valoare de principiu, că pentru aceleași rațiuni, dispozițiile constituționale pot și trebuie să fie aplicate în mod direct de către instanțele judecătorești și în cazul în care anterior a fost constatată neconstituționalitatea prevederilor legale existente, iar legiuitorul nu a procedat încă la modificarea sau abrogarea, după caz, a acelor prevederi legale[2].

40 Deși dispozițiile Legii fundamentale referitoare la competența Curții Constituționale de a se pronunța asupra constituționalității anumitor categorii de acte adoptate de Camerele legislative, separat sau reunite în ședință comună, sunt clare, această autoritate a fost sesizată uneori să verifice constituționalitatea altor acte decât cele menționate expres în art. 146 din Constituție. În astfel de situații, Curtea Constituțională nu s-a pronunțat pe fondul sesizărilor, constatând doar că nu sunt de competența sa[3].

41 În literatura de specialitate s-a pus problema, ipotetic și ca speță de dezbateri la seminar, dacă Curtea Constituțională ar fi competentă – în calitatea sa de garant al supremației Constituției – să controleze și, după caz, să sancționeze „comportamentul

---

[1] Ibidem.

[2] Ibidem.

[3] A se vedea, de pildă, Decizia Curții Constituționale nr. 17/2000 privind constituționalitatea Hotărârii Camerei Deputaților nr. 25 din 1 septembrie 1999 pentru alegerea vicepreședinților, secretarilor și chestorilor Camerei Deputaților (M.Of. nr. 40 din 31 ianuarie 2000).

neconstituțional" al oricărei autorități publice în exercițiul atribuțiilor sale[1]. Problema ridicată nu este ruptă de realitate. Nu puține au fost situațiile când Președinților României li s-au adus acuze din partea unor partide, organizații neguvernamentale, oameni politici, jurnaliști, că au avut, cu diferite ocazii, un comportament neconstituțional. Unele dintre aceste acuze au fost convertite procedural în sesizări adresate Curții Constituționale, în virtutea art. 146 lit. e) din textul Constituției revizuite în 2003. Curtea Constituțională a soluționat astfel de sesizări, confirmând în deciziile pronunțate existența unor conflicte juridice de natură constituțională între Președintele României și unele autorități publice. De altfel, în doctrina de drept constituțional s-a precizat cu temei că într-un stat de drept controlul constituționalității este una dintre formele importante nu numai de verificare, dar și de consolidare a comportamentului constituțional al autorităților publice, categorie ce se definește prin ea însăși[2].

§2. Dreptul de sesizare a Curții Constituționale

42 Poziția de principiu a Curții Constituționale în ansamblul autorităților publice și, în mod deosebit, funcția sa constituțională, precum și efectele actelor prin care își finalizează atribuțiile de control, impun de la sine interdicția ca aceasta să se sesizeze – ca regulă generală – din oficiu. Constituția prevede o singură excepție – de altfel, firească – și anume, în privința inițiativelor de revizuire a Constituției. În calitatea sa de garant al supremației Constituției, Curtea este datoare să aibă o poziție activă față de orice demers formal, exercitat potrivit art. 150 din Constituție, de revizuire în orice fel a textului constituțional, pentru a împiedica atentatul la principiile constituționale și valorile politice statuate în Legea fundamentală.

43 În Tezele proiectului de Constituție era prevăzut dreptul Consiliului Constituțional de a se sesiza din oficiu și de a se pronunța:

a) asupra constituționalității legilor și a ordonanțelor Guvernului emise în baza delegării legislative;

b) asupra constituționalității legilor organice înainte de promulgarea lor;

c) asupra constituționalității regulamentelor Camerelor Parlamentului.

44 După intense și, uneori, confuze dezbateri parlamentare, textul final adoptat de Adunarea Constituantă a reținut dreptul Curții Constituționale de a se sesiza din oficiu numai în privința inițiativelor de revizuire a Constituției.

45 Trecerea în revistă a subiectelor de sezină enumerate în art. 146 din Constituție, permite constatarea că acestea au un rol principal în adoptarea și aplicarea actului normativ supus controlului de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională. Dacă analizăm calitatea și locul pe care îl ocupă în ansamblul mecanismelor instituționale de exercitare a puterii subiectele de sezină pentru art. 146 lit. a) din Constituție, vom observa că principala preocupare a acestora și justificarea demersului lor au legătură nemijlocită cu asigurarea respectării principiului separației puterilor și a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

---

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 219.

[2] *I. Muraru, M. Constantinescu*, Curtea Constituțională a României, Ed. Albatros, București, 1997, p. 82.

Astfel, autoritățile puterii executive enumerate – Președintele României și Guvernul –, precum și Înalta Curte de Casație și Justiție, ca reprezentantă a puterii judecătorești, beneficiază de dreptul de sesizare a Curții Constituționale, având astfel la dispoziție un mecanism juridic eficient pentru a contracara excesul de putere al Parlamentului, dincolo de limitele admise de principiul constituțional al separației și echilibrului celor trei puteri în stat. Cât privește numărul relativ mic de deputați și senatori care pot sesiza Curtea Constituțională potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, considerăm că acesta a fost ales pentru a permite, îndeosebi opoziției și grupurilor parlamentare puțin numeroase, de a se opune unei legi neconstituționale, adoptată de o majoritate parlamentară discreționară, predispusă să adopte legi prin care își favorizează interese politice sau de altă natură, dincolo de restricțiile constituționale. 46

Singura problemă de discutat aici este rolul Avocatului Poporului ca subiect de sezină a Curții Constituționale, întrucât textul Constituției referitor la competența acestuia de a sesiza instanța de contencios constituțional este foarte general. Ceea ce îl îndrituiește pe Avocatul Poporului să beneficieze de dreptul de sesizare a Curții, este calitatea sa constituțională de apărător al drepturilor și libertăților persoanelor fizice. Ca atare, numai în această calitate, Avocatul Poporului ar avea dreptul de sesizare a Curții. În practică, însă, nu s-a ținut seama de această concluzie logică, iar Avocatul Poporului a sesizat Curtea de multe ori cu depășirea rolului său constituțional. 47

În Decizia nr. 148 din 16 aprilie 2003 privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției[1)], Curtea Constituțională, pornind de la rolul constituțional al Avocatului Poporului, strict reglementat în Constituție, s-a pronunțat împotriva atribuției acestuia de a ridica direct în fața Curții excepția de neconstituționalitate, constatând că aceasta nu este o soluție judicioasă cu vocație de normă juridică de rang constituțional. Curtea și-a întemeiat aceste considerente pe faptul că demersul Avocatului Poporului pe lângă Curtea Constituțională în beneficiul unei persoane nu poate avea semnificația unei veritabile garanții sau a unei măsuri de protecție a cetățeanului, atâta timp cât acesta își poate exercita direct dreptul procesual de ridicare a excepției în fața instanței. În final, în decizia menționată s-a apreciat că atribuția Avocatului Poporului de ridicare a excepției de neconstituționalitate este pe cât de excesivă, pe atât de lipsită de consistență și în consecință, ar trebui eliminată din rândul dispozițiilor constituționale cuprinse în propunerea legislativă de revizuire a Constituției. 48

Se mai cuvine de subliniat faptul că art. 146 lit. c) din Constituție dă expresie principiului autonomiei regulamentare și funcționale a Camerelor legislative, stabilind că au dreptul să sesizeze Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea regulamentelor și hotărârilor parlamentare doar președinții Camerelor legislative, grupurile parlamentare și un număr de 50 de deputați sau 25 de senatori. Cât privește stabilirea numărului acestora, credem că aceasta s-a datorat mai mult păstrării unui raport de simetrie cu prevederile art. 146 lit. a) din Constituție, decât unui criteriu logic sau material. Nu se poate susține, de pildă, nici că numărul stabilit în privința deputaților și, respectiv, a senatorilor ar fi reprezentativ pentru numărul total al deputaților și senatorilor. 49

[1)] M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003.

50 În literatura de specialitate s-a apreciat că subiectelor de sezină prevăzute în art. 146 lit. c) ar trebui să li se alăture și comisiile permanente[1]. Argumentele aduse de autor sunt corecte în sine și nu pot fi combătute. Cu toate acestea, trebuie subliniat că, potrivit Regulamentului fiecărei Camere legislative, comisiile permanente sunt organisme de lucru specializate pe domenii de activitate. Membrii comisiilor au profesii diferite, de cele mai multe ori fără o calificare în domeniul dreptului și al procedurii parlamentare. Se poate, însă, recunoaște dreptul de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea regulamentelor parlamentare, comisiilor pentru regulament, constituite în cele două Camere legislative, care au, între altele, competența de a interpreta regulamentul și de a analiza propunerile de amendare a acestuia.

51 În privința Avocatului Poporului ca subiect de sezină prevăzut în art. 146 lit. a) și lit. d) din Constituție, considerăm că dreptul acestuia de a sesiza Curtea Constituțională ar trebui raportat strict la atribuțiile sale constituționale și legale. Altfel, acțiunea sa directă de a sesiza Curtea Constituțională ni se pare lipsită de legitimitate constituțională, având în vedere că reglementarea instituției Avocatului Poporului în Constituție face parte din Titlul II („Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale") și că menirea sa constituțională, înscrisă în art. 58 alin. (1) din Legea fundamentală, constă în apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice.

52 Este de observat că Legiuitorul constituant nu a stabilit cine anume este îndreptățit să ridice excepția de neconstituționalitate, printr-o sesizare directă, potrivit art. 146 lit. d), în afara Avocatului Poporului, limitându-se doar să precizeze că autoritatea de contencios constituțională „hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial...". Omisiunea Legiuitorului constituant este suplinită de art. 29 din Legea nr. 47/1992, republicată, care prevede textual că excepția poate fi ridicată la cererea uneia dintre părți sau, din oficiu, de către instanța de judecată ori de arbitraj comercial. Cât privește conceptul de instanță judecătorească în fața căreia părțile pot ridica excepția de neconstituționalitate, Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, prevede în art. 2 alin. (2) care sunt, în sensul legii respective, și desigur, în dezvoltarea dispozițiilor art. 126 alin. (1) din Constituție, avem în vedere instanța supremă, curțile de apel, tribunalele, tribunalele specializate, instanțele militare și judecătoriile. O problemă practică poate să apară atunci când Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește rolul de instanță judecătorească în materie de răspundere disciplinară a magistraților. Poate fi ridicată o excepție de neconstituționalitate în fața acestuia atunci când îndeplinește rolul de instanță de judecată pentru secțiile sale? Răspunsul la această întrebare l-a dat instanța de contencios constituțional în Decizia nr. 391 din 17 aprilie 2007[2]. Curtea Constituțională a decis că sesizarea sa de către Consiliul Superior al Magistraturii, potrivit art. 146 lit. d) din Constituție este inadmisibilă, pe motiv că această autoritate publică, care intră în componența Autorității Judecătorești ar fi o „instanță extrajudiciară"[3]. Punctul de

[1] *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C. H. Beck, București, 2006, p. 49.

[2] M.Of. nr. 321 din 14 mai 2007.

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 391 din 17 aprilie 2007 (M.Of. nr. 321 din 17 mai 2007).

vedere al Curții a fost acceptat de unii autori[1]. Art. 29 din Legea nr. 47/1992, republicată, include în categoria subiectelor de sezină procurorul, în cauzele la care acesta participă. Cât privește părțile aflate în litigiu, este firesc ca acestora legea să le recunoască dreptul de a ridica excepția de neconstituționalitate a unei dispoziții legale care are legătură cu soluționarea cauzei în care se judecă. Pentru ridicarea excepției nu are relevanță faza judiciară în care se află litigiul și nici obiectul acestuia.

Cât privește dreptul instanței de judecată în fața căreia se judecă litigiul, de a ridica 53
din oficiu excepția, acesta decurge din natura actului de judecată. Judecătorul trebuie să aplice legea, dar numai dacă aceasta corespunde ca formă și conținut cu prevederile constituționale. Numai sub această condiție, legea poate fi considerată ca act al Parlamentului care exprimă voința normativă a Națiunii. Dacă judecătorul are dubii cu privire la constituționalitatea unei legi, este îndreptățit să sesizeze Curtea Constituțională. Se justifică întru totul și dreptul procurorului, ca reprezentant al societății, de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea unei legi a cărei conformitate cu dispozițiile Constituției i se pare discutabilă.

În fine, subiectele care pot sesiza Curtea Constituțională, potrivit art. 146 lit. e) din 54
Constituție, sunt reprezentanții celor trei puteri în stat. Aceștia sunt direct interesați în soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională între autoritățile publice, ca modalitate instituțională de reechilibrare a puterilor în stat.

Este inadmisibilă ridicarea excepției de neconstituționalitate direct în fața Curții 55
Constituționale, chiar și în situația în care aceasta este deja sesizată cu un dosar în temeiul art. 146 lit. d) din Constituție. Întrucât Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește și rolul unei instanțe de judecată în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și procurorilor, excepția de neconstituționalitate se poate ridica și în fața acestuia.

§3. Actele și procedurile supuse controlului exercitat de Curtea Constituțională

Enumerarea actelor supuse jurisdicției Curții Constituționale este făcută chiar de 56
art. 146 din Legea fundamentală, care prevede expres atribuțiile constituționale ale Curții. În categoria actelor a căror constituționalitate poate fi contestată în fața Curții intră:

a) legile;

b) proiectele de lege privind revizuirea Constituției și legea de revizuire, după adoptarea acesteia de către Parlament;

c) tratatele internaționale;

d) regulamentele parlamentare și hotărârile Camerelor legislative, inclusiv cele adoptate în ședință comună;

e) ordonanțele Guvernului, inclusiv ordonanțele de urgență;

f) actele îndeplinite în cadrul procedurii pentru alegerea Președintelui României;

g) propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României;

h) actele îndeplinite în cadrul procedurii pentru desfășurarea referendumului;

i) inițiativele legislative propuse de cetățeni;

---

[1] A se vedea *C.-L. Popescu*, Controlul de constituționalitate. Excepția de neconstituționalitate. Sesizarea Curții Constituționale. Drept de sezină. Consiliul Superior al Magistraturii. Inadmisibilitate, în Curierul Judiciar nr. 7-8/2007, p. 25.

j) actele constitutive ale partidelor politice a căror constituţionalitate este contestată, dar şi orice alte acte aprobate organismelor statutare din care ar rezulta o activitate contrară Constituţiei.

57 În afară de acte propriu-zise, Curtea Constituţională verifică şi constituţionalitatea unor proceduri prevăzute în Legea fundamentală.

58 ***Legea.*** Curtea Constituţională a precizat în jurisprudenţa sa, că prin lege se înţelege numai un act adoptat de Parlament. Concepţia Adunării Constituante referitoare la controlul constituţionalităţii legii are în vedere acest concept, rezultând din îmbinarea criteriului formal cu cel material, întrucât conţinutul legii este determinat de importanţa acordată de legiuitor aspectelor reglementate[1)].

59 Art. 146 lit. a) din Constituţie se referă la legile adoptate de către Parlament, dar care nu au fost încă promulgate de şeful statului şi, prin urmare, nici publicate în Monitorul Oficial al României. Într-un raţionament logic, izvorât din principiile teoriei generale a dreptului, o astfel de lege nici nu face parte încă din ordinea juridică a statului român. Ea nu există pentru sistemul normativ naţional, întrucât procedura legislativă pentru adoptarea ei nu s-a finalizat. În lipsa decretului prezidenţial de promulgare şi a publicării în gazeta oficială a statului, orice lege adoptată de către Parlament nu poate fi pusă în aplicare. Dacă am accepta, prin absurd, că o lege adoptată de către Parlament este publicată în Monitorul Oficial fără a fi fost promulgată de şeful statului şi că produce, ca atare, efecte juridice, poate fi supusă controlului exercitat de Curte potrivit art. 146 lit. d), motivul fiind neconstituţionalitatea sa extrinsecă. În practica jurisdicţională a Curţii Constituţionale au existat situaţii când unei legi i s-a constatat neconstituţionalitatea extrinsecă, întrucât, pe parcursul procedurii legislative, nu au fost respectate procedurile constituţionale pentru adoptarea sa.

60 Art. 146 lit. d) din Constituţie are în vedere legile adoptate în mod regulamentar de Parlament, cu respectarea condiţiilor constituţionale şi statutare, promulgate de Preşedintele României şi publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I. Art. 146 lit. a) şi d) se referă deopotrivă la legile organice şi ordinare a căror constituţionalitate este contestată prin procedura sesizării.

61 Legile a căror constituţionalitate poate fi contestată potrivit art. 146 lit. a) din Constituţie pot fi organice sau ordinare. Nu includem aici, din raţiuni metodologice şi convenţionale, legile constituţionale, la care ne vom referi în paragraful următor.

62 În construcţia teoretică a art. 146 lit. a) din Constituţie intră legile supuse controlului preventiv şi abstract. Curtea Constituţională le va examina deopotrivă constituţionalitatea intrinsecă şi constituţionalitatea extrinsecă, în raport cu motivele de neconstituţionalitate cuprinse în sesizarea făcută de subiectele care au acest drept.

63 Textele constituţionale înscrise în art. 146 lit. d) din Legea fundamentală nu disting între legile intrate în vigoare înainte de adoptarea Constituţiei în 1991 şi cele intrate în vigoare după adoptarea acesteia. Schimbarea ordinii constituţionale într-un stat ridică, în mod firesc, problema compatibilităţii sistemului de drept existent înainte de stabilirea unui nou cadru normativ constituţional cu acesta din urmă. Constituţia din 1991 a rezolvat, de principiu, discontinuitatea, dar şi continuitatea normativă a sistemului de drept aflat în vigoare înainte de aplicarea Constituţiei din 1991. Art. 154 alin. (1) din Constituţia

---

[1)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 37 din 6 iulie 1993 (M.Of. nr. 215 din 1 septembrie 1993).

republicată stabilește astfel, că „legile și toate celelalte acte normative rămân în vigoare, în măsura în care ele nu contravin prezentei Constituții". Textul constituțional nu putea avea în vedere o abrogare explicită a acelor acte normative care deveniseră incompatibile pe fond cu noile dispoziții constituționale. Acesta a fost și motivul pentru care art. 154 din Constituție (în numerotarea inițială, art. 151) a prevăzut obligația Consiliului Legislativ ca în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a legii sale de organizare să examineze conformitatea legislației cu noua Constituție și de a face Parlamentului sau, după caz, Guvernului, propuneri corespunzătoare. Firesc, aceste propuneri vizau abrogarea sau, după caz, modificarea actelor normative, pentru a fi conforme noilor principii și dispoziții constituționale.

Instanțele de judecată au fost confruntate, mai ales în perioada imediat următoare 64
intrării în vigoare a noii Constituții, cu litigii în care se punea problema aplicării unor acte normative adoptate înainte de 1991 și, îndeosebi, înainte de 1989. Curtea a decis că, în astfel de cazuri, instanțele de judecată sunt competente să constate abrogarea textelor respective. Potrivit raționamentului Curții Constituționale, instanța de judecată are nu numai dreptul, ci și obligația să stabilească dacă textul de lege a cărui aplicare urmează să se facă, mai este sau nu în vigoare[1]. Desigur, dacă într-o astfel de ipoteză, una dintre părțile aflate în litigiu ridică excepția de neconstituționalitate a unei legi, Curtea Constituțională va verifica conformitatea ei cu dispozițiile constituționale în vigoare și, după caz, va constata abrogarea sa, în conformitate cu art. 154 alin. (1) din Constituție.

Curtea a admis că este competentă să se pronunțe asupra constituționalității unor acte 65
normative adoptate anterior intrării în vigoare a Constituției din 1991, dacă pe baza lor s-au născut raporturi juridice sub regimul constituțional inaugurat de noua Constituție, iar instanța de judecată nu a constatat, potrivit art. 154 alin. (1) din Constituție, că actele normative respective sunt abrogate[2].

Art. 154 alin. (1) din Constituție își produce efectele juridice în continuare. Este posibil 66
ca dispoziții legale cuprinse în acte normative adoptate după 1991, anul când Constituția a intrat în vigoare, să fi devenit neconstituționale după revizuirea Legii fundamentale în 2003, care a creat un nou regim juridic pentru domeniul reglementat prin dispozițiile respective, fără ca Parlamentul să le fi modificat pentru a fi conforme cu noile prevederi constituționale. Într-o asemenea situație ipotetică, am fi în prezența unei dispoziții legale neconstituționale în raport cu o prevedere sau procedură constituțională introdusă în textul Constituției prin revizuirea acesteia în 2003. Într-o atare situație, dispoziția legală neconstituțională nu mai poate fi socotită în vigoare după revizuirea Constituției. Problema este care autoritate publică poate să constate neconstituționalitatea dispoziției legale respective. Poate avea acest drept, o instanță de judecată sau, după caz, Parlamentul și Guvernul, ori orice altă autoritate publică?

Proiectele de lege privind revizuirea Constituției și legea de revizuire, după adoptarea 67
acesteia de către Parlament. Propunerea de revizuire a Constituției, indiferent cine ar fi inițiatorul acesteia, este supusă din oficiu controlului de constituționalitate exercitat de

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 33 din 26 mai 1993 (M.Of. nr. 278 din 30 noiembrie 1993). A se vedea și *B. Selejan-Guțan*, Excepția de neconstituționalitate, Ed. All Beck, București, 2005, p. 92.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 72 din 11 mai 1999 (M.Of. nr. 323 din 6 iulie 1999).

către Curtea Constituţională. Parlamentul nu poate fi sesizat de iniţiatorul proiectului de lege sau, după caz, al propunerii legislative pentru revizuirea Constituţiei, dacă acesta nu este însoţit de decizia Curţii Constituţionale. Art. 19 din Legea nr. 47/1992 prevede că în termen de 10 zile de la sesizare, Curtea se pronunţă asupra respectării dispoziţiilor constituţionale privind revizuirea. În termen de 5 zile de la adoptarea legii de revizuire, Curtea se pronunţă din oficiu asupra constituţionalităţii ei[1)].

68 **Tratatele internaţionale.** Înainte de a circumscrie sfera tratatelor internaţionale şi a altor acorduri internaţionale care au vocaţia să intre în competenţa jurisdicţională a Curţii Constituţionale, vom menţiona textul art. 11 alin. (3) din Constituţie, potrivit căruia „în cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziţii contrare Constituţiei, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituţiei". Un alt text normativ la care urmează să ne raportăm este art. 20 alin. (2) din Constituţie, potrivit căruia „dacă există neconcordanţe între pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, şi legile interne, au prioritate reglementările internaţionale, cu excepţia cazului în care Constituţia sau legile interne conţin dispoziţii mai favorabile". Fără a intra în procedura de verificare a constituţionalităţii tratatelor şi a altor acorduri internaţionale, vom menţiona că în literatura de specialitate s-a arătat în mod corect că intră în sfera controlului de constituţionalitate prevăzut în art. 146 lit. b) din Constituţie numai acele tratate care sunt susceptibile de ratificare de către Parlament[2)]. Controlul va fi efectuat anterior procedurii de ratificare şi va avea caracter abstract. Exced controlului de constituţionalitate tratatele în domeniul drepturilor omului, în privinţa cărora se face aplicaţia art. 20 alin. (2) din Constituţie. Tratatele internaţionale pot fi puse după caz, controlului anterior, înainte de a fi supuse procedurii de ratificare parlamentară, sau posterior, după ratificarea acestora.

69 O problemă interesantă, deopotrivă teoretică şi practică, poate să apară în condiţiile în care un tratat ratificat de Parlament, a cărui constituţionalitate nu a fost contestată la Curtea Constituţională, este invocat de către una dintre părţile aflate într-un litigiu aflat pe rolul unei instanţe, ca fiind contrar Constituţiei. Într-o asemenea ipoteză, Curtea Constituţională, sesizată conform art. 146 lit. d) din Constituţie, este pe deplin competentă să se pronunţe[3)].

70 **Regulamentele parlamentare.** Constituţia fixează, în art. 64 alin. (1), principiul autonomiei regulamentare a Parlamentului, în virtutea căruia Camerele legislative îşi adoptă şi modifică în condiţii de autonomie prevederi proprii privind propria organizare şi funcţionare, în vederea îndeplinirii atribuţiilor lor constituţionale[4)].

71 Într-una dintre primele decizii de anvergură doctrinară pentru dreptul parlamentar, Curtea Constituţională a calificat Regulamentul Camerei Deputaţilor şi pe cel al Senatului, apreciind că prin conţinutul şi procedura de adoptare, acestea nu se încadrează în categoria

---

[1)] Şi această dispoziţie legală este introdusă în Legea nr. 47/1992 printr-o procedură discutabilă.

[2)] *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 43.

[3)] Idem, p. 845. A se vedea şi *C.-L. Popescu*, Controlul constituţionalităţii tratatelor internaţionale, în Dreptul nr. 11/2005.

[4)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 104 din 11 mai 2001 (M.Of. nr. 253 din 16 mai 2001); Decizia Curţii Constituţionale nr. 192 din 26 iunie 2001 (M.Of. nr. 527 din 19 iunie 2001).

legilor[1]. Spre deosebire de lege, regulamentele parlamentare pot reglementa numai relații sociale privind organizarea internă și funcționarea Camerelor, sunt votate separat în Camerele legislative potrivit autonomiei lor regulamentare și nu sunt supuse promulgării. Faptul că Regulamentul Camerei Deputaților și cel al Senatului sunt adoptate cu aceeași majoritate de voturi necesară aprobării legilor organice nu este îndestulător – a precizat Curtea Constituțională – pentru a da regulamentului o altă natură juridică decât aceea de hotărâre.

Ca subiect de reflecție teoretică, menționăm că în literatura de specialitate s-a ridicat problema competenței Curții Constituționale de a se pronunța în legătură cu constituționalitatea cutumelor parlamentare[2]. Problema nu este lipsită de interes și este justificată, chiar formal, prin competența comisiilor pentru regulament din cele două Camere de a ține evidența și regularitatea cutumelor parlamentare. Prin urmare, se admite, la nivel parlamentar, utilitatea cutumelor care au vocația de a completa dispozițiile regulamentare, fie suplinind o lacună de reglementare, fie clarificând înțelesul echivoc sau incomplet al unor proceduri legislative. Problema principală de clarificat este ce organism ar fi abilitat să creeze cutuma regulamentară, știind că odată acceptată ca atare și utilizată frecvent, aceasta are practic aceeași valoare juridică ca și dispozițiile regulamentare scrise. Considerăm că birourile permanente, comisiile și, îndeosebi, plenul Camerelor legislative au vocația de a iniția și produce cutumă. 72

Nici Constituția, nici regulamentele parlamentare nu fac trimitere la cutumă ca izvor de drept parlamentar. Cert este însă că, frecvent în activitatea parlamentară, se invocă diferite cutume, iar acestea sunt respectate uneori cu scrupulozitate. 73

Un exemplu de cutumă, admisă în ambele Camere legislative, a fost renunțarea acestora la reexaminarea legilor a căror constituționalitate a fost infirmată de Curtea Constituțională pe calea excepției de neconstituționalitate. În astfel de situații, art. 147 alin. (1) din Constituție prevede că dispozițiile legale respective își încetează efectele juridice la împlinirea unui termen de 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale, dacă Parlamentul nu pune de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile constituționale. Pentru aceasta, art. 136 din Regulamentul Camerei Deputaților modificat prin hotărârea Camerei Deputaților nr. 43/2015, prevede că în cazul în care această Cameră a fost prima Cameră sesizată, Biroul său permanent va sesiza Comisia juridică, de disciplină și imunități și comisia permanentă în al cărui domeniu de specialitate se încadrează actul normativ declarat neconstituțional în vederea modificării textelor și punerii lor de acord cu prevederile Constituției. 74

Textele revizuite se constituie într-o inițiativă legislativă careva fi introdusă pe circuitul legislativ regulamentar în vederea dezbaterii și adoptării. Regulamentul Senatului nu conține încă o astfel de prevedere. Până în prezent, dispozițiile regulamentare cu privire la reexaminarea legii potrivit art. 147 alin. (1) din Constituție, nu sunt puse în aplicare în baza unei decizii a celor două Birouri permanente, decizie devenită cutumă legislativă. Astfel de practici exced controlului exercitat de Curtea Constituțională, deși – așa cum 75

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 45 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994) și Decizia Curții Constituționale nr. 46 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

[2] *I. Muraru, M. Constantinescu, S. Tănăsescu, M. Enache, Gh. Iancu*, Interpretarea Constituției, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 262.

s-a arătat în literatura de specialitate –, prin natura lor, ele pot avea semnificația unor prevederi regulamentare[1].

76 Când Constituția se referă, în art. 146 lit. a), la regulamentele Parlamentului, nu are în vedere și regulamentele de funcționare a comisiilor parlamentare. Acestea pot conține și prevederi neconstituționale care „scapă" controlului de constituționalitate. O soluție de compromis pentru remedierea unor astfel de situații ar fi sesizarea de către deputați ori senatori sau de către grupuri parlamentare a Biroului permanent al Camerei în cauză, cu privire la dispozițiile regulamentare apreciate ca fiind neconstituționale. Biroul permanent, pe baza unui aviz din partea comisiei pentru regulament, dar și a comisiei juridice, de disciplină și imunități, ar putea solicita comisiei respective să elimine, sau, după caz, să modifice dispoziția regulamentară contrară Constituției. O situație mai gravă se poate ivi în cazul în care chiar plenul uneia dintre Camerele legislative ar conveni să stabilească *ad-hoc* o procedură parlamentară, de natura celor pe care le conține regulamentul Camerei respective. Dacă, ipotetic, această procedură ar contraveni Constituției, ea nu ar putea fi supusă controlului de constituționalitate din partea Curții.

77 O precizare se impune în privința susținerii neconstituționalității Regulamentului activităților comune doar de către unul dintre președinții Camerelor legislative. În literatura de specialitate se susține că, întrucât regulamentul respectiv se aplică deopotrivă Camerei Deputaților și Senatului, este o condiție a sesizării Curții Constituționale ca aceasta să fie semnată de către cei doi președinți ai Camerelor[2]. Se poate observa cu ușurință că în privința acestui punct de vedere doctrinar, se acordă preeminență principiului autonomiei funcționale a Camerelor legislative față de principiul supremației Constituției. Ceea ce contează, însă, aici nu este cerința exprimării acordului celor doi președinți ai Camerelor Parlamentului în privința sesizării Curții Constituționale, ci asigurarea că nicio dispoziție a Regulamentului activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului nu contravine Constituției. De aceea, credem că opinia exprimată este discutabilă. În fond, președintele care refuză să semneze sesizarea Curții Constituționale cu privire la obiecția de neconstituționalitate a Regulamentului activităților comune își poate susține poziția în cuprinsul punctului de vedere al Biroului permanent al Camerei respective, ce va fi transmis instanței de contencios constituțional. De asemenea, Curtea a statuat că membrii unei Camere legislative nu au dreptul să sesizeze Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea regulamentului celeilalte Camere, întrucât prin acest demers s-ar încălca dispoziția constituțională referitoare la autonomia regulamentară a Camerelor legislative.

78 **Hotărârile parlamentare.** Hotărârile Camerelor legislative sunt acte juridice și pot avea caracter normativ și individual. Prin aceste acte, Camerele își reglementează potrivit autonomiei lor constituționale, diferite aspecte ale activității parlamentare organizatorice și funcționale. Ca atare, sfera raporturilor sociale reglementate prin hotărâri parlamentare (normative) este restrânsă la activitatea desfășurată separat sau în ședințe comune de către cele două Camere. Activitatea fiecărei Camere este reglementată printr-un regulament adoptat prin hotărâre. Pe lângă regulament și în baza lui, Camera Deputaților și Senatul adoptă în virtutea propriei autonomii organizatorice, funcționale și financiare diferite hotărâri normative sau, după caz, individuale, prin care se pun în aplicare dispozițiile

[1] *I. Muraru ș.a.*, Contencios constituțional, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 159.

[2] *I. Muraru ș.a.*, op. cit., p. 159.

din regulamente. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a admis inițial că nu are competența să exercite controlul de constituționalitate asupra modului de interpretare sau asupra modului de aplicare a regulamentelor Parlamentului printr-o hotărâre adoptată de Camere[1]. Ulterior, Curții Constituționale i s-a conferit dreptul de a examina și constituționalitatea hotărârilor parlamentare. Se înțelege, însă, că atât regulamentele, cât și hotărârile adoptate în baza acestora trebuie să fie conforme cu dispozițiile Constituției. Dacă o prevedere cuprinsă în regulamentele parlamentare este neconstituțională, și hotărârea adoptată în baza acesteia va fi neconstituțională. Neconstituționalitatea regulamentului trebuie, însă, constatată prin procedură jurisdicțională de către Curtea Constituțională. Altfel, regulamentul beneficiază de o prezumție relativă de constituționalitate, aplicabilă și în cazul hotărârii adoptate în temeiul său.

Intră în competența de control al Curții Constituționale doar acele hotărâri parla- 79
mentare care au fost adoptate după ce Curtea a căpătat atribuția de a se pronunța asupra constituționalității acestora[2].

Caracterul constituțional sau, după caz, neconstituțional al hotărârilor parlamentare 80
trebuie să se raporteze exclusiv la principii și dispoziții înscrise în Constituție. Legat de acest aspect, trebuie menționat că principiul constituțional al obligației generale de respectare a Constituției și a supremației sale, precum și de respectare a legilor, conferă Curții Constituționale competența de a raporta constituționalitatea unei hotărâri parlamentare la dispoziții legale cuprinse într-un act normativ infraconstituțional, cu condiția ca acesta să reglementeze instituții de rang constituțional.

Adunarea Constituantă a conferit Curții Constituționale atribuția de a controla constitu- 81
ționalitatea regulamentelor Camerelor legislative, dar nu și a hotărârilor parlamentare. Prin Legea nr. 177/2010 art. 27 din Legea nr. 47/1992 a fost modificat, introducându-se în competența Curții atribuția de a se pronunța asupra obiecțiilor de neconstituționalitate a hotărârilor plenului Camerei Deputaților și ale plenului Senatului, precum și a celor adoptate de Senat și Camera Deputaților în ședință comună.

Pentru înțelegerea filozofiei acestei modificări legislative, aparent banale, considerăm 82
utilă o analiză succintă a temeiului său constituțional. Așa cum am arătat, Adunarea Constituantă a respins propunerile Comisiei de elaborare a proiectului de Constituție de a se adăuga atribuțiilor constituționale ale Curții și alte atribuții ipotetic stabilite după intrarea în vigoare a Constituției, prin voință legislativă organică exprimată de un viitor Parlament ordinar. Prima breșă în această rațională concepție constituțională a fost făcută – în afara oricărei filozofii juridice – în propunerea legislativă de revizuire a Constituției din 2003. La pct. 57 din propunere s-a prevăzut un text nou, după art. 144 lit. i) din Constituție, privind posibilitatea ca, pe viitor, Parlamentul ordinar să adauge noi atribuții ale Curții Constituționale în legea sa organică. Textul propus pentru extinderea competenței Curții avea următorul cuprins: „j) îndeplinește și ale atribuții prevăzute de legea organică a Curții"[3].

---

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 17 din 27 ianuarie 2000 (M.Of. nr. 40 din 31 ianuarie 2000).

[2] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 53 din 25 ianuarie 2011 (M.Of. nr. 90 din 3 februarie 2011).

[3] A se vedea pentru detalii *C. Ionescu*, Despre atribuția Curții Constituționale de a examina constituționalitatea hotărârilor Camerelor legislative și ale Parlamentului, în Curierul Judiciar nr. 8/2015.

83 Interesant este că în cadrul controlului de constituționalitate exercitat de Curte asupra inițiativei de revizuire a Constituție, aceasta a constatat că propunerea făcută „urmează să fie eliminată pentru a se păstra neutralitatea politică a acestei autorități publice și pentru a se da curs voinței puterii constituante originare"[1]. Parlamentul nu a ținut, însă, seama de decizia Curții și a legiferat posibilitatea extinderii competenței jurisdicționale a Curții chiar prin legea sa organică. Pe această cale, Legea nr. 177/2010 a extins controlul de constituționalitate exercitat de Curte și asupra hotărârilor parlamentare, indiferent dacă acestea au caracter normativ sau individual. Legea nr. 177/2010 a fost atacată la Curte pe motiv de neconstituționalitate, sesizarea fiind respinsă, însă, de aceasta ca fiind netemeinică, întrucât controlul constituționalității hotărârilor parlamentare ar fi de natură constituțională[2]. Argumentul Curții Constituționale este corect pe fond, dar este utilizat voit greșit. Atribuția de control al constituționalității hotărârilor Camerelor legislative este de natură constituțională și tocmai de aceea nu poate fi stabilită printr-o voință legislativă obișnuită. Curtea face în decizia menționată o gravă confuzie între puterea constituantă originară, exprimată de Adunarea Constituantă în 1991 și voința legiuitorilor din 2010.

84 În disputele politice, ca și în dezbaterile teoretice pe marginea competenței Curții Constituționale de a verifica constituționalitatea hotărârilor parlamentare, se omite să se recunoască și un alt aspect, și anume, că aceste acte juridice, mai ales atunci când au caracter individual, au o mare încărcătură politică. Curtea Constituțională este astfel atrasă în jocul politic al partidelor parlamentare, aspect care nu a fost luat în seamă atunci când s-a adoptat Legea nr. 177/2010. Disputele polemice parlamentare privind caracterul constituțional al unor acte sau proceduri nu se întemeiază întotdeauna pe argumente științifice, ci pe cerința susținerii sau satisfacerii intereselor de partid. La această confuzie între argumente teoretice, raționale și interese de partid, contribuie și Curtea Constituțională care pare că uneori și-ar acomoda considerentele și dispozitivul unor decizii, cu poziția susținută de una sau alta din părțile aflate în dispută. Acest lucru dovedește că imparțialitatea judecătorilor constituționali rămâne încă un deziderat greu de atins.

85 **Ordonanțele Guvernului.** Ca acte ale Guvernului, ordonanțele, adoptate în baza unei legi speciale de abilitare, sau ordonanțele de urgență, adoptate de Guvern în temeiul unei abilitări constituționale directe, pot face obiectul controlului de constituționalitate potrivit art. 146 lit. d) din Constituție. Excepția poate fi ridicată în fața instanței, cu ocazia judecării unei cauze, sau direct de către Avocatul Poporului. Curtea Constituțională se pronunță atât în privința obiecțiilor de neconstituționalitate intrinsecă, cât și a neconstituționalității extrinseci. Curtea Constituțională a decis că în cazul neconstituționalității extrinseci a unei ordonanțe adoptate de Guvern, obiecția nu poate fi acoperită prin aprobarea acesteia de către o lege[3]. Indirect, Curtea Constituțională poate constata neconstituționalitatea unei ordonanțe adoptate de Guvern, și atunci când este sesizată cu neconstituționalitatea legii care a aprobat ordonanța respectivă

86 În afară de acte, Curtea Constituțională verifică și constituționalitatea unor proceduri prevăzute în Legea fundamentală.

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 148 din 16 aprilie 2003 (M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 1106 din 22 septembrie 2010 (M.Of. nr. 672 din 4 octombrie 2010).

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 761 din 17 decembrie 2014 (M.Of. nr. 46 din 20 ianuarie 2015).

Procedura de alegere a Președintelui României. În dezvoltarea atribuțiilor prevăzute în art. 146 lit. f) din Constituție, Legea nr. 370 din 20 septembrie 2004 pentru alegerea Președintelui României a stabilit o serie de proceduri în sarcina Curții Constituționale prin care aceasta verifică constituționalitatea operațiunilor electorale de alegere a Președintelui de republică și, în final confirmă rezultatele sufragiului. Curtea Constituțională va primi prin grija Biroului Electoral Central întreaga documentație necesară validării mandatului de Președinte al României. Curtea Constituțională are, între altele, și atribuții de soluționare a contestațiilor privind înregistrarea candidaturilor. Rezultatul alegerilor pentru președintele ales se validează de Curtea Constituțională și se publică prin grija acesteia. 87

Propunerea de suspendare a Președintelui României. Propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României declanșată potrivit art. 95 alin. (2) din Constituție și cuprinzând documente, probe, dovezi, interpretări ale faptelor săvârșite de președinte, de natură să atragă suspendarea sa din funcție, trebuie transmisă de către inițiatori sau, după caz, de comisia parlamentară de anchetă, Curții Constituționale spre consultare. Curtea nu este abilitată să aprecieze gravitatea faptelor imputate președintelui, ci numai să constate dacă acestea au încălcat sau nu dispozițiile Constituției. Avizul emis în acest sens de Curte are caracter consultativ. Avizul în cazul suspendării Președintelui României ar fi trebuit să aibă un caracter conform, deoarece este atribuția exclusivă a Curții Constituționale, în calitate de garant al supremației Constituției să aprecieze, chiar să verifice, comportamentul neconstituțional al Președintelui republicii și să se pronunțe cu autoritatea sa de organism politico-jurisdicțional, căreia nu se opune nicio altă autoritate publică, dacă faptele grave imputate Președintelui au încălcat sau nu prevederile Legii fundamentale. Caracterul consultativ al avizului Curții Constituționale, care poate fi ignorat de Parlament, poziționează forul legislativ în postura unei autorități care decide prin vot că anumite fapte grave ale Președintelui au încălcat Constituția. Parlamentul intră, astfel, în rolul Curții Constituționale printr-o neatenție a Legiuitorului constituant, care contrapune, în privința procedurii de suspendare din funcție a Președintelui României, calitatea Curții Constituționale de garant al supremației Constituției, voinței suverane a Parlamentului, preluată pe seama ei de o majoritate parlamentară. Este aceasta o festă jucată de logica raționamentului de drept constituțional unor legiuitori constituanți și experți nefamiliarizați în 1990 cu rigorile limbajului juridic occidental. 88

Procedura de organizare și desfășurare a referendumului. Referendumul este o formă democratică de consultare a cetățenilor în legătură cu o problemă de interes general asupra căreia aceștia își exprimă, după caz, acordul sau dezacordul. Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului reglementează două categorii de referendumuri: referendumul național și referendumul local asupra unor probleme de interes deosebit pentru unitățile administrativ-teritoriale. Constituția prevede în art. 146 lit. i) atribuția Curții Constituționale de a veghea la respectarea procedurii referendare și de a confirma rezultatele acestuia. Implicarea Curții Constituționale în respectarea procedurii referendare este justificată de caracterul constituțional ale acesteia. Prin referendum se exprimă voință suverană și de aceea este justificată implicarea Curții în calitatea ei de garant al supremației Legii fundamentale. Intervenția Curții Constituționale nu înseamnă o raționalizare a suveranității naționale, ci doar o asigurare că aceasta nu contravine voinței Adunării Constituante. Sunt supuse controlului de constituționalitate exercitat de Curtea 89

Constituțională, rezultatele referendumului național, cuprinzând numărul voturilor valabil exprimate pentru fiecare răspuns și numărul voturilor nule.

90 **Procedura de verificare a constituționalității inițiativei legislative exercitate de către cetățeni.** În considerarea caracterului democratic al statului român, Constituția a prevăzut în art. 74 alin. (1) dreptul de inițiativă legislativă ce poate fi exercitat de o parte reprezentativă din populația țării. Acest drept poate să se exercite chiar și pentru revizuirea Constituției. Legea nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni prevede o serie de atribuții în sarcina Curții Constituționale, urmând ca aceasta să verifice constituționalitatea formei în care se concretizează inițiativa legislativă cetățenească, precum și constituționalitatea de fond (intrinsecă) a propunerii ca atare.

91 **Procedura de soluționare a contestațiilor privind constituționalitatea partidelor politice.** În cadrul acestei proceduri, Curtea Constituțională este competentă să examineze conținutul contestației formulate împotriva unui partid politic, urmând să constate dacă acesta a încălcat în orice mod dispozițiile art. 40 alin. (2) din Constituție.

§4. Controlul constituționalității legilor înainte de promulgare (controlul anterior)

92 Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori.

93 În vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare, legea se comunică Guvernului, Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și Avocatului Poporului și se depune la secretarul general de la Camera Deputaților și de la Senat. În cazul în care legea a fost adoptată cu procedură de urgență, termenul este de 2 zile. Data la care legea a fost depusă la secretarii generali ai Camerelor se aduce la cunoștință în plenul fiecărei Camere, în termen de 24 de ore de la depunere. Depunerea și comunicarea se fac numai în zilele în care Camerele Parlamentului lucrează în plen. În literatura de specialitate s-a afirmat că dispozițiile cuprinse în art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 se completează cu cele ale art. 101 din vechiul Cod de procedură civilă, astfel că la calcularea termenului pe zile libere nu se iau în considerare nici ziua când a început, nici ziua când s-a sfârșit termenul. Curtea Constituțională a decis, însă, prin Decizia nr. 233 din 20 decembrie 1999 (M.Of. nr. 638 din 28 decembrie 1999), că termenele pe zile prevăzute de textele legale se referă la desfășurarea raporturilor constituționale dintre autoritățile publice și, prin urmare, în măsura în care nu se prevede altfel în mod expres, acestea nu se calculează pe zile libere. Curtea Constituțională a reținut că dispozițiile art. 101 din Codul civil aflat în vigoare în 2010, potrivit cărora termenele se înțeleg pe zile libere, neintrând în socoteală nici ziua când a început, nici ziua când s-a sfârșit termenul, nu sunt aplicabile în dreptul public, supus regulii în virtutea căreia termenele, în acest domeniu se calculează pe zile calendaristice, în sensul că se include în termen și ziua în care el începe să curgă și ziua când se împlinește (Decizia Curții Constituționale nr. 975 din 7 iulie 2010, publicată în M.Of. nr. 568 din 11 august 2010). Până la împlinirea termenului de 5 zile, respectiv, de 2 zile, subiectele de sezină menționate pot ataca legea adoptată de Parlament la Curte. După împlinirea termenului respectiv, legea poate fi trimisă Președintelui României spre promulgare. Cum dreptul de sesizare a Curții, este un

drept constituțional, iar termenul de sesizare nu este unul de decădere, subiectele de sezină menționate, pot formula obiecții de neconstituționalitate împotriva legii și după împlinirea termenului, dar numai până la momentul semnării decretului prezidențial de promulgare. Sesizarea făcută de către parlamentari se trimite Curții Constituționale în ziua primirii ei de către secretarul general de la Camera respectivă.

În cazul sesizării Curții Constituționale de către unul dintre președinții celor două 94
Camere ale Parlamentului, de parlamentari, de Avocatul Poporului, de Guvern sau de Înalta Curte de Casație și Justiție, aceasta va comunica Președintelui României sesizarea primită în ziua înregistrării. Scopul acestei comunicări este evitarea promulgării unei legi împotriva căreia s-a formulat o obiecție de neconstituționalitate, asupra căreia Curtea Constituțională urmează să se pronunțe.

Dacă sesizarea s-a făcut de către Președintele României, de parlamentari, de Înalta 95
Curte de Casație și Justiție sau de Avocatul Poporului, Curtea Constituțională o va comunica în 24 de ore de la înregistrare, președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, precizând și data când vor avea loc dezbaterile. Autoritățile care pot sesiza Curtea potrivit art. 146 lit. a) din Constituție vor fi informate dacă Curtea a fost sesizată în temeiul textului constituțional menționat

Până la data dezbaterilor, președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul 96
și Avocatul Poporului pot prezenta, în scris, punctul lor de vedere. Exprimarea punctelor de vedere de către cei doi președinți nu este obligatorie. De altfel, Curtea a decis că art. 30 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 nu impune autorităților publice obligația de a-și exprima opinia asupra excepțiilor de neconstituționalitate, ci instituie doar o posibilitate, o vocație a acestora de a formula un punct de vedere în cauza respectivă[1]. Concluzia Curții este valabilă și în cazul controlului anterior. Curtea nu este obligată, în soluționarea obiecțiilor de neconstituționalitate, să țină seama de punctele de vedere primite, dar în decizia pe care o va pronunța, le va enunța.

Din practica parlamentară rezultă că în foarte puține cazuri președinții celor două Camere 97
au transmis punctul lor de vedere cu privire la conținutul sesizării Curții Constituționale. Așa cum se poate observa din art. 17 alin. (1) al Legii nr. 47/1992, președinții Camerelor nu sunt obligați să dea răspuns solicitării Curții. Punctul de vedere al Guvernului se prezintă numai sub semnătura primului-ministru.

În vederea dezbaterii sesizării, Președintele Curții Constituționale numește un jude- 98
cător-raportor care va întocmi un raport scris asupra punctelor de vedere primite, a soluțiilor din doctrina și practica judiciară română și străină. De regulă, judecătorul raportor depune raportul în termen de cel mult 60 de zile de la data înregistrării sesizării. Președintele Curții Constituționale stabilește termenul de judecată, fără a putea depăși 30 de zile.

Dezbaterea are loc în plenul Curții Constituționale, cu participarea judecătorilor Curții, 99
pe baza sesizării, a documentelor și a punctelor de vedere primite, atât asupra prevederilor menționate în sesizare, cât și asupra celor de care, în mod necesar și evident, nu pot fi disociate. Suntem aici în prezența unui drept al Curții Constituționale recunoscut de art. 18 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, potrivit căruia controlul jurisdicțional exercitat *a priori* de către Curte se extinde din voința acesteia la alte prevederi legale din actul normativ

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 99 din 14 februarie 2008 (M.Of. nr. 154 din 28 februarie 2008).

atacat, cu condiția, însă, ca instanța de contencios constituțional să demonstreze legătura necesară și evidentă între prevederile atacate și cele la care s-a extins controlul. În felul acesta, prin decizia sa, Curtea Constituțională poate elimina anumite texte legale (altele decât cele cu care a fost sesizată, dar care au o legătură evidentă și necesară cu obiectul sesizării), chiar înainte de promulgarea legii respective[1].

100 Decizia se pronunță, în urma deliberării, cu votul majorității judecătorilor și se comunică Președintelui României. Decizia prin care se constată neconstituționalitatea legii se comunică și președinților celor două Camere ale Parlamentului și primului-ministru, în scopul declanșării procedurii prevăzute în art. 147 alin. (2) din Constituție. Potrivit acestui text, în cazurile de neconstituționalitate constatate de Curte, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile legale respective, pentru punerea lor în acord cu prevederile constituționale.

101 Anterior revizuirii din 2003, Constituția prevedea că dispozițiile în cauză erau retrimise Parlamentului spre reexaminare. Dacă Parlamentul adopta legea în aceeași formă, cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, obiecția de neconstituționalitate era înlăturată, iar promulgarea devenea obligatorie. În literatura de specialitate s-a susținut ideea potrivit căreia, după împlinirea termenului de promulgare a legii, fără ca șeful statului să emită decretul de promulgare, legea ar urma să intre în vigoare chiar în lipsa promulgării[2].

102 O primă consecință a acestei opinii ar constitui-o interdicția subiecților de sezină prevăzuți în art. 146 lit. a) din Constituție, de a mai sesiza Curtea Constituțională în scopul de a exercita un control de constituționalitate *a priori*. Opinia astfel exprimată este deosebit de interesantă și poate fi susținută pe teoria suveranității Parlamentului. Într-adevăr, nicio altă autoritate publică nu ar avea dreptul să limiteze dreptul Parlamentului de a legifera, recurgând la refuzul de a-și îndeplini o atribuție constituțională care ține de derularea procesului legislativ cu Parlamentul. Este în logica Constituției, ca Președintele României să se interfereze constituțional în procesul de finalizare a procesului legislativ. Dacă acesta refuză, procesul de adoptare a legii trebuie să continue, în opinia autorului citat, legea urmând să intre în vigoare.

103 Soluția ni se pare însă neîntemeiată pe fond. În Constituție nu există un text în temeiul căruia o lege adoptată de către Parlament ar urma să intre în vigoare fără a fi promulgată, dar numai după împlinirea termenului constituțional de promulgare, răstimp în care șeful statului nu ar semna decretul de promulgare[3].

104 Într-o asemenea ipoteză, am fi în fața săvârșirii de către șeful statului a unei fapte grave prin care se încalcă Constituția, situație în care ar fi incidente prevederile constituționale privind dreptul Parlamentului de a-l suspenda pe președintele României, urmând să se organizeze referendumul național pentru demiterea acestuia. Termenul de promulgare este

---

[1] A se vedea *T. Toader, M. Safta*, Dialogul judecătorilor constituționali, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 25-26.

[2] *I. Deleanu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Europa Nova, București, 1996, p. 409.

[3] Constituția Statelor Unite ale Americii prevede în art. 1 par. 6 alin. (2) că dacă o lege votată de Congres nu va fi semnată de Președinte în termen de 10 zile de la primire sau promulgare, legea va fi promulgată ca atare, ca și când ar fi semnată.

cel prevăzut de art. 77 alin. (3) din Constituție, adică de 10 zile de la primirea de către Președintele României a legii reexaminate de către Parlament.

Problema care se poate pune ipotetic este dacă Președintele României primind legea reexaminată și a cărei promulgare este obligatorie potrivit art. 77 alin. (3) din Constituție – mai poate să-și exercite dreptul prevăzut în art. 77 alin. (2), precum și cel stabilit în art. 146 lit. a) din Constituție. Se pare că prin art. 77 alin. (3) din Constituție, Legiuitorul constituant a limitat dreptul Președintelui de a-și exprima prin mijloace constituționale dezacordul (dreptul *de veto*) față de prevederile legii care a făcut obiectul controlului de constituționalitate exercitat de Curte la sesizarea făcută de subiecții de sezină. 105

În realitate, însă, dispozițiile prevăzute în art. 77 alin. (3) din Constituție nu pot restrânge dreptul Președintelui României de a contesta constituționalitatea legii respective. Este în afara logicii constituționale să privezi indirect pe șeful statului de dreptul de a-și exercita o prerogativă stabilită prin Constituție. Dreptul constituțional al Președintelui României de a sesiza Curtea potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, curge de la data primirii de către șeful statului a legii reexaminate de către Parlament. Dacă Legiuitorul constituant ar fi intenționat să restrângă posibilitatea Președintelui de a-și exercita dreptul de veto, nu ar mai fi stabilit în art. 77 alin. (3) din Constituție termenul de 10 zile, ci ar fi prevăzut un termen foarte scurt, necesar operațiunii tehnice de emitere a decretului de promulgare. 106

Rezultă că Legiuitorul constituant a recunoscut Președintelui României un termen de reflecție în vederea exercitării dreptului de veto, numai că termenul respectiv este mai redus decât cel prevăzut în art. 77 alin. (1) din Constituție. După opinia noastră, Președintele României ar putea să sesizeze în termenul de 10 zile Curtea Constituțională cu privire la constituționalitatea unei prevederi legale din legea reexaminată anterior de către Parlament, ca urmare a unei decizii de neconstituționalitate pronunțată de Curte, cu condiția însă ca prevederea respectivă să fie alta decât cea care a făcut obiectul sesizării inițiale[1]. Pe aceeași linie de gândire, considerăm că Președintele României ar avea dreptul de a solicita și reexaminarea legii, potrivit art. 77 alin. (2) din Constituție. 107

În situația în care, în procesul de examinare a constituționalității unei legi, Curtea apreciază că, în afara dispoziției legale a cărei neconstituționalitate a constatat-o, mai sunt neconstituționale și alte dispoziții din lege, necuprinse în obiecția de neconstituționalitate pe care o soluționează, Curtea procedează la extinderea criticii de neconstituționalitate și asupra prevederilor respective. Condiția necesară pentru extinderea atribuțiilor de control este ca prevederile legale, cărora inițial nu li s-au adus obiecții de neconstituționalitate, să nu poată fi disociate de dispozițiile criticate în sesizare[2]. Această extindere – lăsată la aprecierea Curții – se întemeiază pe dispozițiile art. 18 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată, potrivit căreia dezbaterea care are loc în plenul Curții vizează, deopotrivă, textele legale a căror constituționalitate este contestată de autorii sesizării și pe cele de care acestea, în mod necesar și evident, nu pot fi disociate. Aceeași latitudine este conferită 108

---

[1] Pentru o părere contrară, a se vedea *M. Constantinescu, I. Muraru*, Drept parlamentar, Ed. Gramar, București, 1994, p. 238. Autorii admit însă dreptul Președintelui României de a sesiza Curtea cu privire la constituționalitatea altor prevederi ale Legii respective, în condițiile și în termenul prevăzute în art. 77 alin. (3) din Constituție, în cazul în care aceasta ar fi respins obiecția de neconstituționalitate.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 70 din 5 mai 1999 (M.Of. nr. 221 din 19 mai 1999).

Curții Constituționale și de art. 31 alin. (2) din legea sa organică, în privința exercitării atribuției prevăzute în art. 146 lit. d) din Legea fundamentală. Textul legal menționat prevede că, în caz de admitere a excepției, Curtea Constituțională se va pronunța și asupra constituționalității altor prevederi din actul atacat, de care, în mod necesar și evident, nu pot fi disociate prevederile menționate în sesizarea primită din partea instanței în fața căreia s-a ridicat excepția[1].

109 În practica Curții Constituționale, ca și a Parlamentului, s-a pus problema efectelor juridice ale deciziei Curții cu privire la neconstituționalitatea unei legi prin care s-a aprobat o ordonanță a Guvernului[2]. În speța soluționată de către Curte, aceasta a reținut că legea este neconstituțională întrucât instituie o restricție a dreptului la liberă circulație, prevăzut de art. 25 din Constituție, cu caracter permanent și de principiu, și reprezintă un impediment financiar în exercitarea dreptului respectiv[3]. Pe această cale, Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra neconstituționalității unui act al Guvernului prin procedura rezervată de Constituție pentru controlul constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora de către Președintele României, control care este prin definiție un control anterior, prealabil, ci nu unul posterior. Speța evocată este prima de acest fel din practica jurisdicțională a Curții, în care aceasta a constatat neconstituționalitatea unei legi care a aprobat o ordonanță emisă de Guvern. În opinia Curții, obiecția de neconstituționalitate, deși se raportează la prevederile ordonanței, se referă expres la legea de aprobare a acesteia, ceea ce o face să fie neconstituțională.

110 O asemenea situație deschide discuția în legătură cu raportul între ordonanță ca act al puterii executive și lege ca act al puterii legislative. Potrivit principiului separației puterilor, cele două acte nu se pot topi unul în altul. Nu se poate susține nici că ordonanța ar face „corp comun" cu legea care o aprobă. Aprobarea ordonanței printr-un act al Parlamentului este o modalitate de control parlamentar asupra Executivului[4]. Aprobarea echivalează cu validarea efectelor juridice ale ordonanței.

111 Odată aprobată, ordonanța își păstrează individualitatea și caracterul de act al puterii executive. Prin aprobare, ea nu împrumută caracterul de act al puterii legislative, pentru că astfel s-ar nesocoti principiul separației puterilor în stat.

112 În spiritul opiniei noastre este și practica constantă a Parlamentului României de a hotărî, chiar prin legea de aprobare a ordonanței, republicarea acesteia în Monitorul Oficial dacă, prin aprobare, textul său a fost modificat substanțial[5].

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 300 din 9 iulie 2003 (M.Of. nr. 520 din 18 iulie 2003); Decizia Curții Constituționale nr. 303 din 8 noiembrie 2001 (M.Of. nr. 809 din 17 decembrie 2001).

[2] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 141 din 14 decembrie 1994 (M.Of. nr. 353 din 21 decembrie 1994).

[3] Ibidem.

[4] A se vedea, în acest sens, și *I. Deleanu*, op. cit., p. 177.

[5] A se vedea Legea nr. 83/1994 pentru aprobarea unor ordonanțe ale Guvernului emise în baza Legii nr. 58/1993 pentru abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe și autorizarea contractării și garantării unor credite externe, precum și a contractării unor împrumuturi de stat (M.Of. nr. 292 din 14 octombrie 1994). Instanța supremă a decis că ordonanțele, ca acte normative, se află într-un regim juridic mixt, de drept constituțional și de drept administrativ, în care primează cel constituțional, spre deosebire de hotărârea Guvernului, care se găsește exclusiv într-un regim juridic administrativ (C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 2535 din 3 iulie 2002).

În cazul în care sesizarea Curții, potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, privește o lege de aprobare a unei ordonanțe, aceasta este competentă să se pronunțe și asupra constituționalității ordonanței astfel aprobate. Soluția se întemeiază pe art. 3 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată, care prevede că în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, Curtea Constituțională este singura în drept să hotărască asupra competenței sale. În plus, art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală conferă aceeași posibilitate Curții Constituționale[1]. Curtea a precizat, în acest sens, că în conformitate cu aceste prevederi, prin efectul aprobării de către Parlament a unei ordonanțe viciate de neconstituționalitate, viciul preexistent al ordonanței în cauză nu este acoperit, nu dispare, de vreme ce prin lege nu se poate deroga de la Constituție, ci, dimpotrivă, se transmite și legii de aprobare, care devine astfel, în aceeași măsură și pentru aceleași motive, neconstituțională[2]. 113

În situația în care Parlamentul aprobă o ordonanță emisă de Guvern în virtutea legii de abilitare, dar cu încălcarea interdicției constituționale referitoare la domeniile rezervate legilor organice, Curtea a decis că neconstituționalitatea ordonanței, astfel emise, nu poate fi acoperită prin legea de aprobare, chiar dacă aceasta a fost adoptată cu votul majorității necesare adoptării unei legi organice. Aceasta deoarece – a argumentat Curtea – o lege de aprobare nu poate elimina starea de neconstituționalitate rezultată dintr-o ordonanță prin care Guvernul a reglementat într-un domeniu rezervat de Constituție legilor organice[3]. 114

§5. Controlul constituționalității inițiativelor de revizuire a Constituției 115

Atribuțiile Curții privind inițiativele de revizuire a Legii fundamentale se întemeiază pe rolul său de garant al supremației acesteia. În exercitarea prerogativelor sale de control, Curtea se va pronunța asupra respectării condițiilor constituționale privind inițiativa propriu-zisă, dar și asupra conținutului acesteia, în scopul de a releva ipotetice dispoziții neconstituționale, inadvertențe, omisiuni de redactare, necorelări de texte etc.

Considerăm că prin decizia sa, Curtea nu este competentă să propună soluții legislative de modificare a textelor cuprinse în inițiativa de revizuire a Constituției, chiar dacă acestea ar fi benefice. Problema care se ridică însă, este legată de caracterul obligatoriu al deciziei Curții, care va cuprinde considerațiunile acesteia în urma verificării inițiativei de revizuire a Constituției. Așa cum corect s-a observat în literatura de specialitate, considerațiunile Curții privind conținutul propunerii de revizuire ar trebui să facă obiectul unui aviz, mai degrabă decât cel al unei decizii, care, potrivit art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală, este general obligatorie[4]. Potrivit Regulamentului de organizare și funcționare a Curții, în cazul în care aceasta se sesizează din oficiu asupra constituționalității inițiativelor de revizuire a Constituției, actul prin care se declanșează procedura jurisdicțională este încheierea prin care plenul Curții a hotărât acest lucru. 116

Înainte de sesizarea Parlamentului pentru inițierea procedurii legislative de revizuire a Constituției, proiectul de lege sau propunerea legislativă se depune la Curtea Constituțională, care este obligată ca în termen de 10 zile să se pronunțe asupra constituționalității sale. 117

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 255 din 11 mai 2005 (M.Of. nr. 511 din 16 iunie 2005).

[2] Ibidem.

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 300 din 9 iulie 2003 (M.Of. nr. 520 din 19 iulie 2003).

[4] A se vedea *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 873.

Fiind vorba de un termen, automat se pune problema stabilirii momentului de la care acesta începe să curgă și a efectelor nerespectării sale de către Curtea Constituțională. Art. 19 din Legea nr. 47/1992, care prevede termenul de 10 zile, îl leagă, într-o interpretare gramaticală a textului, de momentul depunerii propunerii legislative sau a proiectului de revizuire la Curtea Constituțională. În realitate, termenul de 10 zile începe să curgă de la data încheierii prin care plenul Curții hotărăște declanșarea procedurii jurisdicționale. Această concluzie se bazează pe art. 16 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Curții, potrivit căruia în cazul în care Curtea se sesizează din oficiu asupra constituționalității inițiativelor de revizuire a Constituției, actul prin care se declanșează procedura jurisdicțională este încheierea prin care plenul a hotărât acest lucru. Termenul de 10 zile nu este un termen de decădere. Decizia Curții Constituționale se pronunță în plen, cu votul a două treimi din judecătorii Curții, și se comunică celor ce au inițiat proiectul de lege sau propunerea legislativă ori, după caz, reprezentantului acestora. Decizia se publică în Monitorul Oficial al României. Proiectul de lege sau propunerea legislativă poate fi prezentată Parlamentului numai împreună cu decizia Curții Constituționale, comunicată potrivit legii.

118 Primind decizia Curții Constituționale, autorii inițiativei de revizuire a Constituției, au la dispoziție două posibilități: să reexamineze inițiativa în cazul în care Curtea a constatat neconstituționalitatea unor prevederi ale acesteia, pentru a le pune de acord cu dispozițiile Constituției, ori să transmită Parlamentului inițiativa respectivă însoțită de decizia Curții, urmând ca forul legislativ să refacă constituționalitatea prevederilor cărora Curtea le-a infirmat constituționalitatea.

119 Prin Legea nr. 232/2004 pentru modificarea și completarea Legii nr. 47/1992[1] s-a introdus o nouă atribuție de rang constituțional a Curții Constituționale, constând în dreptul acesteia de a se pronunța din oficiu asupra constituționalității legii de revizuire a Constituției. Așadar, după adoptarea legii de revizuire, Curtea se pronunță din oficiu, în termen de 5 zile, asupra acesteia. În cazul în care Curtea Constituțională constată că prevederi ale legii de revizuire contravin unor texte constituționale, aceasta se trimite celor două Camere, în vederea reexaminării, pentru punerea ei de acord cu dispozițiile Constituției.

§6. Controlul constituționalității tratatelor și a altor acorduri internaționale

120 Legea de revizuire a Constituției a prevăzut competența Curții Constituționale de a exercita un control al constituționalității tratatelor sau a altor acorduri internaționale[2]. Noua prerogativă a Curții urmează a fi analizată în contextul art. 11 din Constituție, care reprezintă sediul de reglementare a raporturilor între dreptul internațional și dreptul intern. Dinamica relațiilor internaționale și intensificarea raporturilor de colaborare bilaterală și

[1] M.Of. nr. 502 din 3 iunie 2004.

[2] Noțiunea de *tratat*, în înțelesul art. 146 lit. b) din Constituție, este explicată în art. 1 lit. a) din Legea nr. 590 din 22 decembrie 2003 privind tratatele. Potrivit acestui text, prin tratat se înțelege actul juridic, indiferent de denumire sau de formă, care consemnează în scris un acord la nivel departamental, având scopul de a crea, de a modifica ori de a stinge drepturi și obligații juridice sau de altă natură, guvernat de dreptul internațional public și consemnat într-un document unic ori în două sau mai multe instrumente conexe.

multilaterală între România și alte țări și organizații internaționale au impus crearea unor garanții constituționale ca autoritățile publice românești să nu angajeze statul român prin acte internaționale care să contravină ordinii constituționale interne, cu atât mai mult cu cât art. 11 alin. (2) din Legea fundamentală prevede că tratatele internaționale[1)] ratificate de către Parlament fac parte din dreptul intern. Același articol prevede în alin. (3) că, în cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției.

Deși art. 146 lit. b) din Constituție se referă în general la tratate sau alte acorduri internaționale, este limpede că intră sub incidența textului respectiv acele tratate care urmează a fi ratificate de forul legislativ. Așadar, prerogativa Curții înscrisă în art. 146 lit. b) din Constituție urmează a fi raportată la intenția autorităților publice competente (Președintele României și, după caz, Guvernul) de a cere ratificarea unor asemenea acte internaționale. Este puțin probabil ca un tratat la care România urmează să devină parte, sau la care a devenit parte, să contravină dispozițiilor constituționale, dar o asemenea ipoteză nu poate fi exclusă. **121**

Au dreptul să sesizeze Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea tratatelor înainte de supunerea acestora spre ratificare parlamentară, președinții Camerelor legislative, precum și cel puțin 50 de deputați sau cel puțin 25 de senatori. Sesizarea va fi comunicată de către Curte, Președintelui României și Guvernului, precum și, după caz, președinților Camerelor Parlamentului, dacă inițiativa sesizării Curții a aparținut grupului de deputați sau senatori. Autoritățile astfel încunoștințate, pot transmite punctul lor de vedere privind conținutul sesizării Curții Constituționale. Legea nr. 47/1992 prevede că dezbaterea asupra constituționalității tratatului se face de către plenul Curții, iar decizia acesteia se pronunță cu votul majorității judecătorilor. În cazul constatării neconstituționalității tratatului, acesta nu mai poate fi supus procedurii parlamentare de ratificare. **122**

Dispoziții complementare privind problematica controlului de constituționalitate a tratatelor internaționale sunt cuprinse în art. 40 din Legea nr. 590/2003 privind tratatele. Textul legal prevede că după convenirea sau adoptarea unui tratat care urmează a fi supus Parlamentului spre ratificare, în orice etapă a încheierii sale, oricare dintre președinții celor două Camere ale Parlamentului ori un număr de cel puțin 50 de deputați sau cel puțin 25 de senatori, pot solicita Curții Constituționale un aviz privind compatibilitatea prevederilor acestuia cu Legea fundamentală. Avizul urmează a fi dat în termen de 30 de zile de la data solicitării, perioadă în care procedurile demarate pentru încheierea tratatului se suspendă. Este însă posibil ca neconcordanța dintre un tratat aflat în vigoare și prevederile **123**

[1)] Potrivit art. 1 alin. (1) din Legea nr. 590/2003, se supun Parlamentului spre ratificare: tratatele la nivel de stat, indiferent care ar fi domeniul de reglementare al acestora; tratatele la nivel guvernamental care se referă la cooperarea politică sau care implică angajamente cu caracter politic; cele care se referă la cooperarea cu caracter militar, la teritoriul de stat, inclusiv la regimul juridic al frontierei de stat, precum și la zonele asupra cărora România exercită drepturi suverane și jurisdicție la statutul persoanelor; tratatele referitoare la drepturile și libertățile fundamentale ale omului, la participarea în calitate de membru la organizații internaționale interguvernamentale, la asumarea unui angajament financiar, care ar impune sarcini suplimentare la bugetul de stat, precum și acele tratate la nivel guvernamental ale căror dispoziții normative având forță juridică de lege, ori a unor legi noi sau amendarea legilor în vigoare și cele care prevăd în mod expres cerința ratificării lor.

constituționale să fie pusă în evidență de Curte pe calea controlului de constituționalitate. Într-un asemenea caz, urmează să se declanșeze procedurile pentru negocierea tratatului sau pentru încetarea valabilității sale pentru România, ca parte a acestuia, sau, după caz, procedura în vederea revizuirii Constituției.

§7. Controlul constituționalității regulamentelor parlamentare și al hotărârilor Camerelor legislativ

124 Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori[1]. Controlul constituționalității regulamentelor Parlamentului este un control posterior. Acest control poate fi declanșat după ce regulamentul respectiv a fost publicat în Monitorul Oficial, adică după ce este pus în aplicare. Această concluzie nu rezultă expres din textul art. 146 lit. d) din Constituție, dar este o consecință logică ce decurge din condiția de validare a regulamentelor: publicarea acestora în Monitorul Oficial[2].

125 În cazul în care sesizarea se face de către parlamentari, ea se trimite Curții Constituționale de către secretarul general de la Camera din care aceștia fac parte, în ziua depunerii, iar Curtea Constituțională o va comunica, în termen de 24 de ore de la înregistrare, președinților celor două Camere, cu precizarea datei când va avea loc dezbaterea.

126 Până la data dezbaterii, președinții Camerelor pot comunica punctul de vedere al birourilor permanente. Dezbaterea are loc în plenul Curții Constituționale, pe baza sesizării și a punctelor de vedere primite.

127 Decizia se pronunță cu votul majorității judecătorilor Curții și se aduce la cunoștința Camerei al cărei regulament a fost dezbătut. Dacă prin decizie se constată neconstituționalitatea unor dispoziții ale regulamentelor, Camera sesizată va reexamina în termen de 45 de zile aceste dispoziții, pentru punerea lor de acord cu prevederile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile din regulament declarate neconstituționale sunt suspendate. După expirarea termenului respectiv, dispozițiile regulamentare neconstituționale își încetează efectele juridice.

128 Se poate observa că, în cazul regulamentelor, decizia Curții de neconstituționalitate a unor prevederi cuprinse în acestea este definitivă, dispozițiile respective nemaiputând fi aplicate.

129 Cu privire la regulamentul Camerei Deputaților, respectiv, la cel al Senatului și, după caz, al activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, Curtea Constituțională a decis că prevederile acestora sunt constituționale numai în măsura în care privesc organizarea și funcționarea Camerelor respective[3]. Concluzia este firească: regulamentele parlamentare nu pot reglementa materii care, potrivit dispozițiilor constituționale, sunt de domeniul altor acte juridice. De pildă, Curtea a decis că drepturile deputaților și senatorilor pot fi stabilite numai prin lege organică, iar nu prin regulamente parlamentare[4].

---

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 45 și 46 din anul 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

[2] În acest sens, a se vedea și *A. Iorgovan, M. Constantinescu*, op. cit., p. 4.

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 45 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

[4] Decizia Curții Constituționale nr. 279 din 22 martie 2006 (M.Of. nr. 323 din 11 aprilie 2004).

Regulamentul Camerei Deputaților și cel al Senatului nu pot cuprinde reguli de fond ce sunt de domeniul legilor, întrucât sunt acte juridice inferioare Constituției și legilor[1]. Curtea Constituțională s-a pronunțat, în acest sens, că regulile de procedură prin care Regulamentele parlamentare pun în aplicare normele constituționale și legale trebuie să permită doar valorificarea dispozițiilor constituționale și legale, neputându-le afecta în ceea ce privește domeniul de reglementare și conținutul. Se înțelege că acele dispoziții regulamentare care reiau enunțul unor dispoziții constituționale sunt în afara oricărui dubiu de neconstituționalitate. 130

Curtea a mai precizat în jurisprudența sa că în ierarhia actelor juridice normative, regulamentele Parlamentului sunt acte normative cu aplicabilitate limitată, subordonate Constituției și legilor, obligatorii fiecare pentru sfera de activitate a Camerei care le-a adoptat[2]. 131

În limitele stabilite în Constituție și legi speciale, Camerele au dreptul de a reglementa în mod autonom probleme de organizare și funcționare internă. Curtea a decis, în acest sens, că în virtutea autonomiei sale de reglementare, consacrată prin art. 64 alin. (1) din Constituție, Senatul are libertatea deplină de a reglementa procedura de vot în vederea validării mandatului de senator[3]. În aceeași decizie, Curtea a statuat că principiul autonomiei parlamentare se realizează numai cu respectarea Constituției și a legilor, așa cum imperativ se dispune prin art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală. Astfel, – a decis Curtea – autonomia parlamentară nu legitimează instituirea, prin regulamentele Parlamentului, a unor reguli care încalcă normele și principiile Constituției[4]. 132

Aceeași procedură se aplică și în cazul în care Curtea constată caracterul neconstituțional al unor hotărâri adoptate de Camere în ședințe separate sau în ședință comună. Trebuie precizat, totuși, că Legea nr. 47/1992 a omis să precizeze care sunt efectele deciziei Curți Constituționale, în cazul în care aceasta ar costata neconstituționalitate unei hotărâri parlamentare. Art. 28 alin. (2) din legea organică a Curții Constituționale se referă exclusiv la efectele deciziei Curții pronunțate în materie de regulamente parlamentare. În aceste condiții, dispozitivul deciziei prin care se constată neconstituționalitatea unei hotărâri va cuprinde de fiecare dată o altă soluție, în funcție, desigur de obiecția de neconstituționalitate, de considerentele Curții, precum și de modalitatea juridică de reexaminare a hotărârii pentru punerea ei de acord cu prevederile Constituției. Curtea a pronunțat decizii referitoare la neconstituționalitatea unor hotărâri parlamentare, prin care a arătat punctual obligații juridice în sarcina Camerei care adoptase o hotărâre neconstituțională[5]. În alte cazuri, Curtea s-a limitat la constatarea neconstituționalității hotărârii parlamentare[6]. 133

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 45 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 601 din 14 noiembrie 2005 (M.Of. nr. 1.022 din 17 noiembrie 2005).

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 601 din 14 noiembrie 2005 (M.Of. nr. 1.022 din 17 noiembrie 2005).

[4] Ibidem.

[5] A se vedea de pildă, Decizia Curții Constituționale nr. 261 din 8 aprilie 2015 referitoare la cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Senatul României (M.Of. nr. 260 din 17 aprilie 2015).

[6] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 341 din 6 mai 2015 asupra sesizării de neconstituționalitate a dispozițiilor Hotărârii Senatului nr. 32/2015 (M.Of. nr. 344 din 19 mai 2015).

134 Legea nr. 47/1992 nu oferă niciun indiciu în privința efectelor deciziei Curții Constituționale asupra unor hotărâri ale Camerelor legislative, a căror neconstituționalitate a fost constatată mult timp după ce acestea și-au produs efectele.

§8. Controlul exercitat pe calea excepției de neconstituționalitate (controlul posterior)

135 Curtea Constituțională hotărăște asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial, privind neconstituționalitatea legilor și a ordonanțelor ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță de care depinde soluționarea cauzei. Dacă în cursul judecății instanța, din oficiu, sau una dintre părți invocă neconstituționalitatea unei prevederi dintr-o lege sau ordonanță, de care depinde judecarea cauzei, excepția ridicată se trimite Curții Constituționale, spre a se pronunța asupra constituționalității acelei prevederi. Excepția de neconstituționalitate trebuie ridicată în cursul judecării cauzei, neavând importanță gradul de jurisdicție al instanței în fața căreia s-a ridicat excepția.

136 În legătură cu atribuția prevăzută în art. 146 lit. d) din Constituție, trebuie precizat că o condiție primară pentru sesizarea Curții este ca legea votată de către cele două Camere legislative să fi fost promulgată de către Președintele României și publicată în Monitorul Oficial. În lipsa promulgării, legea nu are o existență formală, întrucât nu a parcurs toate etapele procedurale dezbaterii sale legislative. În schimb, o lege aprobată de Parlament și aflată în faza de promulgare, deși nu intră în evidența oficială a statului român, poate fi supusă controlului de constituționalitate potrivit art. 146 lit. a) din Constituție[1].

137 Obiectul controlului de constituționalitate privește atât controlul intrinsec al legii, cât și pe cel extrinsec[2]. Curtea a decis că, în cazul în care controlul exercitat asupra constituționalității unei legi privește constituționalitatea extrinsecă și, deopotrivă, cea intrinsecă, vor avea prioritate aspectele legate de procedura de legiferare (aparținând constituționalității extrinseci), întrucât acestea vizează ansamblul legii[3]. S-a precizat constant în jurisprudența Curții Constituționale că eventuala constatare de către aceasta a nerespectării unor norme de procedură constituțională și regulamentară privind dezbaterea și votarea unei legi de către cele două Camere ale Parlamentului, prevalează în mod neîndoielnic asupra examinării fondului reglementării, astfel încât, pe cale de consecință, examinarea constituționalității intrinseci ar deveni inutilă[4]. De altfel, Curtea a decis că o lege poate fi declarată neconstituțională și pentru motivul nerespectării prevederilor constituționale referitoare la procedura de legiferare[5]. Potrivit acestui raționament, Curtea a declarat neconstituțională o lege, întrucât în textul acesteia, după adoptarea sa în aceeași redactare de către ambele Camere ale Parlamentului, s-a operat ulterior o completare, cu încălcarea unor norme constituționale referitoare la procedura de legiferare[6].

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 70 din 5 mai 1999 (M.Of. nr. 221 din 19 mai 1999).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 122 din 22 octombrie 1996 (M.Of. nr. 265 din 28 octombrie 1996).

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 104 din 11 aprilie 2001 (M.Of. nr. 253 din 16 mai 2001).

[4] Decizia Curții Constituționale nr. 104 din 11 aprilie 2001 (M.Of. nr. 253 din 16 mai 2001).

[5] Decizia Curții Constituționale nr. 122 din 22 octombrie 1996 (M.Of. nr. 265 din 28 octombrie 1996).

[6] Decizia Curții Constituționale nr. 192 din 26 iunie 2001 (M.Of. nr. 527 din 19 iulie 2002).

În legătură cu competența instanțelor judecătorești și de arbitraj comercial de a sesiza 138
Curtea din oficiu sau la cererea părților, privind neconstituționalitatea unor prevederi legale de care depinde judecarea cauzei, este de observat că pot sesiza Curtea Constituțională, Înalta Curte de Casație și Justiție, curțile de apel, tribunalele, tribunale specializate și judecătoriile, inclusiv instanțele militare. Au aceeași vocație și instanțele de arbitraj, precum și Avocatul Poporului.

Prin instanțele judecătorești în sensul art. 146 lit. d) din Constituție urmează să înțelegem 139
organismele la care se referă art. 126 alin. (1) din Constituție și Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară. În practica jurisdicțională a Curții Constituționale, s-a ridicat problema întinderii procedurale a competenței puterii judecătorești exercitate de către autoritățile prevăzute în art. 126 alin. (1) din Constituție (Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege). Astfel, s-a precizat, într-o opinie separată la Decizia Curții Constituționale nr. 259 din 24 septembrie 2002, că limitele puterii judiciare încep cu învestirea instanței de judecată și se termină cu promovarea hotărârii judecătorești executorii. Dincolo de aceste limite este domeniul executivului, chiar dacă unele atribuții de natură executivă sunt date prin lege în competența judecătorului[1)].

Deși Constituția se referă în art. 146 lit. d) la „neconstituționalitatea legilor și 140
ordonanțelor", se au în vedere dispoziții legale distincte cuprinse în cele două categorii de acte normative. În acest sens, art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 precizează că este vorba de „dispoziții dintr-o lege sau ordonanță în vigoare care au legătură cu soluționarea cauzei în orice fază a litigiului și oricare ar fi obiectul acestuia", litigiu aflat pe rolul unei instanțe judecătorești. Ca atare, părțile sau instanța din oficiu nu ar putea să ridice excepția de neconstituționalitate a unei legi sau a unei ordonanțe în ansamblul ei, ci doar a acelor prevederi socotite neconstituționale, de care depinde judecarea cauzei și la care judecătorul urmează să se raporteze în soluționarea litigiului. De altfel, Curtea Constituțională s-a pronunțat în acest sens, apreciind că, potrivit art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, excepția de neconstituționalitate poate viza numai acele dispoziții legale de care depinde judecarea cauzei, deciziile sale urmând să se refere numai la dispozițiile legale de care depinde soluționarea cauzei în care s-a invocat aceasta[2)].

O cerință esențială a exercitării controlului de constituționalitate, potrivit art. 146 lit. d) 141
din Constituție, este ca norma legală care face obiectul obiecției de neconstituționalitate să fie în vigoare[3)].

O problemă interesantă poate să apară în momentul în care o parte în proces ar ridica 142
excepția de neconstituționalitate a unei dispoziții legale nerelevante pentru judecarea cauzei, punând astfel instanța de judecată în situația de a aprecia ea însăși relevanța sau irelevanța acesteia pentru judecarea cauzei. Într-o asemenea situație ipotetică, ar putea judecătorul – apreciind irelevanța dispoziției legale respective – să nu sesizeze Curtea Constituțională și să respingă excepția ridicată în fața sa?

Trebuie observat că art. 29 din Legea nr. 47/1992 oferă o soluție tranșantă pentru 143
o asemenea situație. Este adevărat că art. 29 alin. (1) din Legea organică a Curții

---

[1)] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 259/2002 (M.Of. nr. 770 din 23 octombrie 2002).

[2)] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 11/1994 și Decizia Curții Constituționale nr. 12/1994 (M.Of. nr. 126 din 23 mai 1994).

[3)] Decizia Curții Constituționale nr. 14 din 10 martie 1993 (M.Of. nr. 129 din 17 iunie 1993).

Constituţionale precizează că excepţia trebuie să vizeze o prevedere legală de care depinde judecarea cauzei. *Per a contrario*, nu s-ar putea ridica excepţia de neconstituţionalitate în privinţa unei prevederi legale nerelevante în cauză, iar în cazul ridicării ei de către una dintre părţi, instanţa de judecată ar urma să o respingă.

144 Şi totuşi, o asemenea soluţie nu a fost urmată multă vreme de instanţele de judecată, acestea sesizând Curtea Constituţională[1]. În astfel de cazuri, Curtea a respins ca fiind lipsită de obiect excepţia de neconstituţionalitate a unei dispoziţii legale nerelevante pentru judecarea cauzei[2].

145 Din întreaga economie a Legii nr. 47/1992 şi din logica art. 146 lit. d) din Constituţie, rezultă competenţa Curţii de a hotărî asupra excepţiilor de neconstituţionalitate, inclusiv asupra relevanţei sau irelevanţei dispoziţiilor legale a căror neconstituţionalitate este contestată.

146 Din faptul că potrivit art. 29 din Legea nr. 47/1992 sunt admisibile doar excepţiile de neconstituţionalitate ale dispoziţiilor legale de care depinde judecarea cauzei, rezultă că şi instanţele judecătoreşti ar fi competente să aprecieze irelevanţa lor şi să se prevaleze de această prevedere respingând excepţia ridicată de părţi, dar nu pentru motive de neconstituţionalitate, ci pentru irelevanţa dispoziţiilor legale contestate în cauza care se judecă. Aceasta este de fapt şi soluţia reţinută de legiuitor când a modificat Legea nr. 47/1992 prin Legea nr. 138/1997[3].

147 Nu pot face obiectul excepţiei de neconstituţionalitate nici prevederile legale a căror constituţionalitate a fost stabilită de Curte prin controlul prealabil, precum şi prevederile constatate ca fiind neconstituţionale printr-o decizie anterioară a Curţii Constituţionale. Sunt inadmisibile contestaţiile împotriva prevederilor legale care, ulterior sesizării Curţii Constituţionale potrivit art. 146 lit. d) din Constituţie, sunt abrogate. În aplicarea art. 146 lit. d) din Constituţie, Curtea Constituţională se poate pronunţa numai asupra constituţionalităţii unei legi sau a unei ordonanţe aflate în vigoare. Decizia de neconstituţionalitate emisă de Curtea Constituţională nu poate avea, formal, efect abrogator asupra textelor legale constatate ca fiind neconstituţionale. Ca o consecinţă a deciziei de neconstituţionalitate, acestea nu mai pot fi aplicate, încetându-şi efectele pentru viitor. Un act normativ se adoptă şi se abrogă de către autoritatea publică emitentă. Pentru ca o decizie a Curţii Constituţionale să aibă efect abrogator, ar fi fost necesar ca acesta să fie prevăzut expres în Constituţie.

148 Sesizarea Curţii Constituţionale se dispune de către instanţa în faţa căreia s-a ridicat excepţia de neconstituţionalitate, printr-o încheiere. Încheierea va cuprinde punctele de vedere ale părţilor pentru susţinerea sau combaterea excepţiei şi opinia instanţei asupra excepţiei, şi va fi însoţită de dovezile depuse de părţi. În cazurile în care excepţia a fost ridicată din oficiu de către instanţă, încheierea trebuie motivată, cuprinzând şi susţinerile părţilor, precum şi dovezile necesare. În condiţiile în care Legea nr. 47/1992 recunoaşte în art. 29 dreptul instanţelor judecătoreşti în faţa cărora se ridică excepţia de neconstituţionalitate, să examineze admisibilitatea acesteia, este evident că în cazul în care instanţa socoteşte că ridicarea excepţiei este contrară alin. (1), (2) sau (3) ale art. 29 din legea organică a Curţii

[1] Decizia Curţii Constituţionale nr. 14 din 10 martie 1993 (M.Of. nr. 129 din 17 iunie 1993).
[2] Ibidem.
[3] M.Of. nr. 170 din 25 iulie 1997.

Constituționale, va putea să respingă excepția printr-o încheiere motivată. Încheierea poate fi atacată cu recurs la instanța imediat superioară în termen de 48 de ore de la pronunțare, iar recursul se judecă în termen de 3 zile. Instanța de recurs poate să decidă că respingerea de către instanța inferioară a excepției de neconstituționalitate a fost neîntemeiată și, în consecință, Curtea Constituțională va putea fi sesizată. Problema practică care poate să apară este stabilirea instanței care va transmite Curții excepția. Într-o interpretare strictă, rigidă a art. 29 alin. (4) din Legea nr. 47/1992, instanța de recurs este exclusă din procedura sesizării, întrucât textul respectiv prevede că sesizarea Curții Constituționale se dispune de către instanța în fața căreia s-a ridicat excepția, adică, în speța invocată, instanța care s-a opus admiterii ridicării excepției. În ceea ce ne privește, considerăm că și instanța de recurs poate să sesizeze Curtea, aceasta fiind în drept să hotărască asupra competenței sale. Dacă în speța evocată instanța de recurs va confirma temeinicia respingerii excepției de neconstituționalitate de către instanța de fond, îi va comunica acesteia soluția, urmând ca procesul să se deruleze în continuare. Până la intrarea în vigoare a Legii nr. 177/2010, în perioada soluționării excepției de neconstituționalitate, instanța dispunea, prin încheiere motivată, suspendarea judecății până la data pronunțării Curții Constituționale. Legea nr. 177/2010 a eliminat această posibilitate, procesul urmându-și cursul la instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională s-a confruntat cu o practică neunitară a 149
instanțelor judecătorești în fața cărora s-a ridicat o excepție de neconstituționalitate, ce ar fi trebuit să fie transmisă Curții, în sensul că unele instanțe transmiteau întregul dosar al cauzei, iar altele comunicau autorității de contencios constituțional doar încheierea de sesizare însoțită uneori și de alte înscrisuri socotite relevante în soluționarea excepției. Plenul Curții a socotit că pentru evitarea oricăror întârzieri în soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate ce i-au fost transmise de instanțe, datorate solicitării de către Curte a unor date suplimentare necesare judecății, se impune stabilirea unor reguli clare privind transmiterea către instanța de contencios constituțional a actelor referitoare la ridicarea excepției. Pentru aceasta, Plenul Curții Constituționale a adoptat Hotărârea nr. 3 din 9 februarie 2010, prin care a stabilit că dosarele având ca obiect excepții de neconstituționalitate, ce urmează să fie transmise Curții Constituționale în temeiul art. 146 lit. d) din Constituție, vor cuprinde în mod obligatoriu: încheierea de sesizare a Curții, în original sau în copie certificată, însoțită de cererile autorului excepției și, după caz, de dovezile depuse de părți în dosarul instanței de judecată în sprijinul excepției de neconstituționalitate; încheierea de sesizare motivată, cuprinzând susținerile părților, însoțită de dovezile necesare, în cazul în care excepția a fost ridicată din oficiu; lista întocmită de instanța de judecată cuprinzând datele necesare pentru realizarea procedurii de citare a părților. Numai judecătorul-raportor desemnat poate să aprecieze dacă pentru soluționarea excepției de neconstituționalitate este necesar să se solicite întregul dosar al cauzei.

Potrivit art. 29 alin. (5) din Legea nr. 47/1992, republicată, instanța are dreptul să 150
respingă excepția dacă aceasta este inadmisibilă. Inadmisibilitatea survine în trei situații:

a) dacă textul legal a cărui constituționalitate este contestată nu are legătură cu soluționarea cauzei, în orice fază a litigiului, indiferent care ar fi obiectul acestuia;

b) dacă excepția nu este ridicată la cererea uneia dintre părți, ori de procuror în fața instanței de judecată, în cauzele la care aceasta participă;

c) dacă excepția privește o prevedere legală care a fost deja declarată neconstituțională printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale.

151 Primind încheierea, președintele Curții Constituționale va desemna pe unul dintre judecători ca raportor. Părțile pot fi reprezentate prin avocați cu drept de a pleda la Înalta Curte de Casație și Justiție. Încheierea prin care a fost sesizată Curtea Constituțională se comunică de către președintele acesteia președinților celor două Camere Legislative, Guvernului și Avocatului Poporului. În comunicare se precizează data până la care aceștia pot să trimită punctul lor de vedere. Punctul de vedere al Guvernului se prezintă numai sub semnătura primului-ministru.

152 Decizia prin care se constată neconstituționalitatea unei legi sau a unei ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare, este definitivă și obligatorie. Potrivit art. 147 alin. (4) din Constituție, deciziile Curții sunt obligatorii de la data publicării lor în Monitorul Oficial și produc efecte numai pentru viitor.

153 Curtea Constituțională a decis că partea care a invocat excepția nu o mai poate reitera, deoarece, fiind contrară puterii lucrului judecat, ea este inadmisibilă. De la această regulă, în practica jurisdicțională a Curții Constituționale s-a admis o excepție, în sensul că pentru această autoritate publică, decizia pe care o pronunță se aplică de la data pronunțării sale, iar nu de la data publicării ei în Monitorul Oficial[1]. Excepția admisă de Curtea Constituțională este discutabilă, întrucât orice act de autoritate produce efecte *erga omnes*, fiind opozabil din momentul publicării acestuia sau de la data prevăzută chiar în cuprinsul actului respectiv. Art. 147 alin. (4) din Constituție leagă caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale de data publicării lor în Monitorul Oficial al României.

154 Constituția revizuită în 2003 a conferit Avocatului Poporului atribuția de a sesiza direct Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea unor legi și ordonanțe ale Guvernului aflate în vigoare. Această nouă atribuție a Avocatului Poporului face din această instituție un organism foarte eficient în asigurarea respectării drepturilor și libertăților cetățenești[2]. În legătură cu noua prerogativă constituțională a Avocatului Poporului, ținem să precizăm că, în opinia noastră, rolul acestei instituții de a sesiza Curtea, în virtutea art. 146 lit. a) și d) din Constituție, trebuie circumscris, cu rigurozitate și în temeiul logicii constituționale, funcțiilor Avocatului Poporului de apărător al drepturilor și libertăților cetățenești. Considerăm că nu există un temei constituțional potrivit căruia Avocatul Poporului să sesizeze Curtea Constituțională cu privire la dispoziții legale care nu au

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 343 din 6 decembrie 2001 (M.Of. nr. 53 din 25 ianuarie 2002).

[2] Este de menționat faptul că prerogativa Avocatului Poporului de a sesiza direct Curtea Constituțională pe calea excepției de neconstituționalitate, a fost apreciată de această autoritate publică, cu prilejul examinării propunerii legislative privind revizuirea Constituției, ca o soluție nejudicioasă, întrucât faptul ridicării excepției de către Avocatul Poporului în beneficiul unei persoane nu ar putea avea semnificația unei veritabile garanții sau a unei măsuri de protecție a cetățeanului, atâta vreme cât acea persoană, având capacitatea procesuală și fiind animată de un interes legitim, își poate exercita personal dreptul procesual de ridicare a excepției în fața instanței de judecată. În considerentele sale, Curtea a decis că prin această prerogativă, Avocatul Poporului ar fi învestit cu o atribuție pe cât de excesivă, pe atât de lipsită de consistență, în afara unui proces în numele justițiabilului [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 148 din 16 aprilie 2003 (M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003)].

legătură cu exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor. Această concluzie se întemeiază pe art. 58 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia Avocatul Poporului este numit pentru apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice. Sesizarea directă a Curții Constituționale de către parlamentari, Președintele României, Înalta Curte de Casație și Justiție ori de către Guvern este întemeiată pe atribuțiile, rolul și funcțiile ce revin acestora. Este logic și firesc ca și sesizarea Curții de către Avocatul Poporului, în temeiul art. 146 lit. a) și d) din Constituție, să aibă aceeași legitimate constituțională. Altfel, rolul acestei instituții publice sporește artificial, dincolo de prevederile Constituției.

Cât privește procedura jurisdicțională îndeplinită de Curte, ca urmare a sesizării primite 155
din partea Avocatului Poporului privind neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe aflate în vigoare, aceasta este identică cu cea urmată de Curte în exercitarea atribuțiilor prevăzute de art. 146 lit. d) din Constituție.

Referitor la efectele deciziei Curții Constituționale prin care se constată neconstituțio- 156
nalitatea unor dispoziții legale cuprinse în actul normativ în vigoare supus controlului jurisdicțional al acestei autorități publice, prevederile art. 147 alin. (1) din Constituție statuează că acestea își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei, dacă în acest interval autoritatea publică emitentă – Parlamentul sau Guvernul – nu pun de acord prevederile legale neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, textele legale în cauză sunt suspendate de drept.

De la început trebuie precizat că termenul de 45 de zile, în care Parlamentul sau, 157
după caz, Guvernul ar avea posibilitatea de a remedia neconstituționalitatea textelor respective, este întru totul insuficient, întrucât, potrivit Constituției, procedura de inițiere a unei propuneri, urmată de procesul legislativ propriu-zis, presupune doar într-o singură Cameră legislativă, parcurgerea unor faze obligatorii, care durează mult. În condițiile unui parlament bicameral, termenul de 45 zile prevăzut în art. 147 alin. (1) din Constituție nu este deloc acoperitor pentru toate fazele legiferării. Un impediment major pentru aplicarea art. 147 alin. (1) din Constituție îl constituie, însă, lipsa unei prevederi legale care să oblige subiecții de inițiativă legislativă, stabiliți în art. 74 alin. (1) din Constituție, să declanșeze procedura respectivă. Constituția nu obligă Guvernul, pe parlamentari sau pe cetățeni să își exercite dreptul de inițiativă legislativă.

Chiar dacă parlamentarii sau Guvernul ar iniția o propunere legislativă, ori, după 158
caz, un proiect de lege, termenul de 45 zile ar împiedica finalizarea procesului legislativ propriu-zis. În cazul unei inițiative cetățenești ar fi imposibil de respectat termenul de 45 de zile.

Referitor la procedura propriu-zisă de reexaminare, așa cum am mai arătat, Regula- 159
mentul Camerei Deputaților a fost modificat prin Hotărârea acestei Camere nr. 43/2015[1)] prevăzând, în prezent, o procedură care permite reexaminarea dispozițiilor legale neconstituționale, în cazurile de neconstituționalitate la care se referă art. 147 alin. (1) din Constituție, Camera va reexamina textele declarate neconstituționale, dacă a fost prima Cameră sesizată, pe baza raportului Comisiilor de specialitate.

Acest lucru presupune sesizarea Camerei cu o propunere legislativă sau cu un proiect 160
de lege, obținerea avizului de la Consiliul Legislativ și, după caz, de la celelalte autorități publice competente, precum și sesizarea Comisiei permanente respective. Regulamentul

[1)] M.Of. nr. 313 din 7 mai 2015.

Senatului prevede, în art. 145 alin. (5), o procedură incompletă pentru reexaminarea dispozițiilor neconstituționale constatate pe calea ridicării excepției de neconstituționalitate, cu precizarea că în acest caz nu se indică ce comisie este competentă să examineze textele legale neconstituționale și să propună acestei Camere o soluție legislativă în sensul art. 147 alin. (1) din Constituție. Pe acest temei, Biroul permanent al Senatului a decis în 2007 că în astfel de cazuri, Parlamentul nu este obligat să reexamineze legea în cauză. Acest punct de vedere a fost acceptat și de Biroul permanent al Camerei Deputaților. În urma modificării Regulamentului Camerei Deputaților, se impune, desigur, și modificarea corespunzătoare și a Regulamentului Senatului.

§9. Soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice

A. Conceptul de *conflict juridic de natură constituțională*

161 Constituția revizuită a conferit Curții Constituționale atribuția de a soluționa conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice. Nici legea organică a Curții, nici Constituția nu precizează ce se înțelege prin *conflict juridic de natură constituțională* și prin *autorități publice*.

162 Conotația generală a termenului de *conflict juridic*, în înțelesul art. 146 lit. e) din Constituție, induce ideea de stare litigioasă între două subiecte de drept prevăzute în Constituție, care au rolul de a exercita, potrivit unor proceduri solemne, acte de putere publică. Starea conflictuală între autorități publice prevăzute de Constituție reprezintă nu numai o anormalitate instituțională și funcțională a unor autorități, cărora Constituția le-a conferit prerogative de putere, ci și un blocaj în derularea procesului de exercitare a puterii. Potrivit teoriei separației puterilor, autoritățile publice ce aparțin celor trei puteri în stat sunt obligate, în spiritul cooperării și loialității constituționale, să colaboreze și să acționeze în mod unitar pentru a asigura împreună conducerea statului. Orice conflict juridic între acestea rezultă din modul defectuos al aplicării unor dispoziții legale sau din refuzul aplicării acestora.

163 Caracterul constituțional al conflictului juridic rezultă din natura normelor juridice nesocotite și, totodată, din efectele pe planul conducerii statale și al ordinii constituționale, ale nesocotirii sau încălcării acestor norme. În procesul de examinare a propunerii de revizuire a Constituției în 2003, Curtea a apreciat că prin conflictele juridice de natură constituțională se înțeleg conflictele de autoritate, care pot privi conflicte între două sau mai multe autorități constituționale cu privire la conținutul sau întinderea atribuțiilor lor, decurgând din Legea fundamentală[1]. Nu intră în această categorie conflictele de ordin politic, chiar dacă acestea i-ar privi pe titularii unor autorități publice de nivel constituțional.

164 Evaluarea unui conflict ca având o natură politică trebuie să pornească de la o problemă de principiu: între autoritățile publice obligate constituțional să coopereze nu pot exista conflicte politice pure. Orice stare conflictuală, litigioasă, între două sau mai multe autorități publice, presupune fie un conflict de competență, fie omisiunea de a pune în aplicare o dispoziție legală. În practică nu pot exista conflicte politice în stare pură. Chiar dacă, prin absurd, ar exista un astfel de conflict, consecințele sale ar fi tot de ordin juridic, întrucât

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 148 din 16 aprilie 2003 (M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003).

ar afecta mecanisme constituționale, reglementate prin prevederi cuprinse în Legea fundamentală. Chiar Curtea Constituțională a decis că soluționarea acestor conflicte revine, între altele, autorităților publice aflate în astfel de conflicte, inclusiv Președintelui României, care trebuie să vegheze la respectarea Constituției, la buna funcționare a autorităților publice și să exercite funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate[1].

Soluționarea conflictelor politice chiar de către autoritățile publice implicate sau de către 165
șeful statului, potrivit funcției sale de mediere, nu poate fi asigurată decât prin instrumente legale, ceea ce este o dovadă că acestea, deși pot fi considerate politice, au o componentă și implicații juridice de netăgăduit. Curtea a decis că conflictul juridic de natură constituțională între autorități publice presupune acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate publică sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unora dintre acestea, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor[2].

Cât privește noțiunea de *autoritate publică* la care face trimitere art. 146 lit. e) din 166
Constituție, Curtea a decis că acestea nu pot fi decât cele prevăzute în Titlul III din Constituție[3]. Sunt excluse din această categorie partidele politice, care nu sunt nici măcar instituții politice sau structuri ale Camerelor legislative.

Ar fi nejudicios să se considere că orice ipotetică stare conflictuală între două sau mai 167
multe autorități publice ar constitui un conflict juridic de natură constituțională. În fapt, pot exista conflicte juridice între asemenea autorități, fără ca acestea să degenereze în conflict de natură constituțională. Două observații se impun a fi făcute: prima privește calitatea autorităților publice implicate în starea conflictuală (acestea trebuie să fie autorități cu statut constituțional) și a doua observație se referă la potențialul conflictului juridic de a amenința ordinea constituțională, funcționarea corespunzătoare, potrivit Constituției, a autorităților publice în cauză.

Într-o decizie de speță, Plenul Curții Constituționale a statuat că aceasta nu se suprapune 168
Parlamentului. Fără îndoială, se preciza în decizia menționată, că autoritățile publice care au funcții în legiferare trebuie să se implice, dar această implicare este o problemă în care numai ele decid, în condițiile prevăzute în Constituție. Din moment ce Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului și unica autoritate a țării, Curtea Constituțională nu-l poate obliga la o anumită activitate, oricât de importantă ar fi problema cuprinsă într-o decizie[4]. Orice demers jurisdicțional sau publicistic al Curții Constituționale care depășește cadrul constituțional al competenței sale, sfidează litera și spiritul Constituției. Curtea a apreciat, ca valoare de principiu pentru propria jurisprudență, că arogarea abuzivă de competență se situează în afara ideii de justiție constituțională[5].

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 98 din 7 februarie 2008 (M.Of. nr. 140 din 22 februarie 2008).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 148 din 16 aprilie 2003 (M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003).

[3] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 53 din 28 ianuarie 2005 (M.Of. nr. 144 din 17 februarie 2005).

[4] A se vedea Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 7 septembrie 1993, în Curtea Constituțională. Culegere de decizii și hotărâri, 1992-1993, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București 1994, p. 464.

[5] Decizia Curții Constituționale nr. 14 din 10 martie 1993, în Curtea Constituțională. Culegere de decizii și hotărâri, 1992-1993, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București 1994, p. 152.

169 O întrebare nu poate fi ocolită, măcar ca un exercițiu de reflecție teoretică: Curtea Constituțională poate fi parte a unui conflict juridic de natură constituțională? În principiu, răspunsul la această întrebare este negativ, având în vedere rolul constituțional al Curții, independența judecătorilor constituționali, caracterul general obligatoriu al deciziilor autorității de contencios constituțional și, nu în ultimul rând, situarea acesteia în afara puterilor angrenate în sistemul de guvernare al statului. Curtea Constituțională nu se află în raporturi instituționale de guvernare cu celelalte autorități publice cu rol activ în exercitarea puterii de stat. Atribuțiile Curții sunt atribuții de examinare a constituționalității actelor adoptate de alte autorități publice sau a procedurilor constituționale desfășurate de acestea. Totuși, dacă Curtea Constituțională intervine, chiar și implicit, în mecanismele de guvernare printr-o decizie pronunțată prin fraudă, constatată ca atare, printr-o procedură legală, putem accepta ideea că această autoritate publică se află într-un conflict cu efecte juridice certe. Un astfel de conflict nu va opune, însă, Curtea Constituțională cu una dintre autoritățile publice prevăzute în Titlul III din Constituție, ci cu statul român. Într-un caz ipotetic de conflict care ar opune Curtea Constituțională și o altă autoritate publică, neajunsul l-ar constitui chiar lipsa unui mecanism constituțional și a unei proceduri având această natură, de soluționare a conflictului, de vreme ce chiar Curtea, care l-a generat, ar fi competentă să-l stingă.

170 În temeiul art. 146 lit. e) din Constituție, ar putea recurge la această procedură Președintele României, oricare dintre președinții celor două Camere, primul-ministru sau Consiliul Superior al Magistraturii.

171 Fiind vorba de un conflict juridic, acesta poate rezulta din nerespectarea Constituției de către o autoritate publică, ceea ce ar atrage disfuncționalități în activitatea altei autorități. Poate fi vorba, desigur, și de un conflict de competență între două autorități publice. Un conflict juridic de natură constituțională ar putea fi generat, de pildă, de refuzul primului-ministru de a contrasemna un decret al Președintelui României, sau de refuzul, la fel de nejustificat, al șefului statului de a da curs unei propuneri pe care primul-ministru i-a înaintat-o în conformitate cu prerogativele sale constituționale sau legale. Decizia Curții prin care se soluționează un astfel de conflict se comunică părților aflate în litigiu și se publică în Monitorul Oficial, Partea I.

B. Procedura de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională

172 Referitor la procedura propriu-zisă de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională, Legea nr. 47/1992, republicată, prevede că cererea de soluționare a conflictului, formulată de autoritățile publice care au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională, va menționa autoritățile publice implicate, textele legale asupra cărora poartă conflictul, prezentarea pozițiilor părților și opinia autorului cererii. Cererea respectivă va fi comunicată părților, cărora li se va solicita să își exprime în scris punctul de vedere asupra conținutului conflictului, și, totodată, va fi desemnat judecătorul-raportor. Părțile sunt îndrituite să prezinte Curții nu numai propria poziție față de cauzele și contextul apariției și manifestării conflictului, față de conținutul și urmările acestuia asupra mecanismelor de guvernare, ci și să ofere soluții pentru stingerea sa.

173 Dezbaterea va avea loc cu citarea părților aflate în conflict, pe baza raportului întocmit de judecătorul desemnat ca raportor, a probelor administrate și a susținerilor făcute de

către părți. Decizia prin care se soluționează conflictul juridic de natură constituțională, pronunțată de Curte, este definitivă și se comunică autorului sesizării și părților, înainte de publicarea sa în Monitorul Oficial, Partea I.

C. Efectele soluționării conflictelor juridice de natură constituțională

Decizia Curții Constituționale prin care s-a soluționat litigiul juridic de natură constitu- 174
țională devine obligatorie pentru părțile aflate în conflict din momentul publicării sale în Monitorul Oficial Partea I. Sigur că în această situație nu se va putea vorbi de caracterul general obligatoriu al deciziei. Practic, este obligată să pună în aplicare decizia Curții Constituționale, sau să țină seama de ea, doar autoritatea publică vinovată de producerea conflictului. Ca și în cazul deciziilor care privesc neconstituționalitatea hotărârilor parlamentare, deciziile prin care se constată existența unui conflictelor cuprinde în dispozitiv și modul de soluționare a acestuia.

§10. Verificarea respectării procedurii pentru alegerea Președintelui României

Curtea Constituțională veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui 175
României și confirmă rezultatele sufragiului în condițiile prevăzute de legea pentru alegerea Președintelui României. Atribuțiile Curții au ca obiect verificarea legalității procedurii de alegere a Președintelui României, inclusiv de a soluționa contestațiile împotriva diferitelor operațiuni electorale întreprinse de autoritățile competente[1]. În ceea ce privește confirmarea rezultatelor sufragiului, Curtea Constituțională se limitează doar la confirmarea rezultatelor anunțate de Biroul Electoral Central.

§11. Constatarea împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României

Curtea Constituțională constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în 176
exercitarea funcției de Președinte al României și comunică cele constatate Parlamentului și Guvernului [art. 44 alin. (1) din Legea nr. 47/1992]. Vacanța funcției de Președinte al României se constată la cererea președintelui uneia dintre Camerele Parlamentului sau a președintelui interimar care exercită atribuțiile Președintelui României în perioada cât acesta este suspendat din funcție.

Legea nr. 47/1992 prevede că în cazul în care Președintele României a fost suspendat 177
din funcție, cererea pentru constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul se întocmește de către președintele care a condus lucrările ședinței comune a celor două Camere ale Parlamentului, pe baza hotărârii adoptate în ședința comună. Dacă interimatul funcției de Președinte al României se datorează imposibilității temporare a acestuia de a-și exercita atribuțiile, cererea se face de către Președintele României sau de către președintele uneia dintre Camerele Parlamentului. Cererea pentru constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul funcției de Președinte al României va fi însoțită de dovezile

[1] A se vedea, în acest sens, Hotărârea Curții Constituțional nr. 1/1992, în Curtea Constituțională. Culegere de decizii și hotărâri 1992-1993, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994, p. 349-350.

necesare, iar constatarea acestor împrejurări se face de către plenul Curții Constituționale, cu votul majorității judecătorilor.

§12. Emiterea avizului pentru suspendarea din funcție a Președintelui României

178 Potrivit Legii nr. 47/1992, Curtea Constituțională dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României. Pentru aceasta, propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, împreună cu dovezile pe care se întemeiază, se trimit în copie Curții Constituționale, de către președintele care a condus ședința comună a celor două Camere.

179 Primind cererea, Președintele Curții Constituționale va desemna judecătorul-raportor care va efectua toate investigațiile necesare.

180 Avizul cu privire la suspendarea din funcție a Președintelui României se emite de plenul Curții Constituționale, cu votul majorității judecătorilor constituționali pe baza dezbaterii, a propunerii de suspendare, a dovezilor și a investigațiilor făcute.

181 Președintele României va fi încunoștințat asupra datei fixate pentru dezbatere și poate da explicații cu privire la faptele ce i se impută. De asemenea, avizul Curții Constituționale se comunică președinților celor două Camere și Președintelui României.

§13. Verificarea respectării procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului

182 Textul constituțional referitor ca competența Curții Constituționale în materie de referendum este foarte general, ceea ce duce la concluzia că sfera de verificare a procedurilor referendare este foarte cuprinzătoare. În primul rând, Curtea este competentă să verifice constituționalitatea întrebărilor asupra cărora cetățenii urmează să-și exprime poziția, voința referendară. Curtea poate constata, de pildă, că întrebarea sau întrebările la care trebuie să se răspundă în cadrul referendumului sunt potrivnice Constituției. În al doilea rând, Curtea va examina actele în care se concretizează organizarea și desfășurarea propriu-zisă a operațiunilor referendare. Pentru aceasta, Curtea poate cere orice informații de la autoritățile publice pe baza cărora poate să verifice respectarea procedurii referendare. Art. 47 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 prevede că plenul Curții decide cu majoritatea de două treimi din numărul judecătorilor constituționali asupra valabilității referendumului și va pronunța o hotărâre prin care va stabili dacă a fost respectată procedura referendară. Totodată, Curtea Constituțională confirmă prin hotărârea pronunțată rezultatele referendumului.

§14. Verificarea îndeplinirii condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni

183 Competența Curții Constituționale în materie de inițiativă legislativă cetățenească se exercită din oficiu sau la sesizarea președintelui Camerei legislative unde a fost depusă propunerea legislativă a cetățenilor. Potrivit legii sale organice, Curtea Constituțională se va pronunța asupra caracterului constituțional al inițiativei legislative, a îndeplinirii condițiilor legale referitoare la publicarea propunerii legislative și atestării autenticității listelor de susținători ai acesteia, de către primarii unităților administrativ-teritoriale de unde

provine fiecare susținător, precum și a întrunirii numărului minim de cetățeni care susțin promovarea inițiativei și a dispersiei acestora în județe și în municipiul București. Curtea se va pronunța prin decizie în cazul inițiativei legislative promovate de cetățeni pentru revizuirea Constituției și prin hotărâre în cazul celorlalte inițiative legislative cetățenești. Decizia sau, după caz, hotărârea Curții Constituționale se comunică președintelui Camerei legislative unde s-a înregistrat propunerea legislativă respectivă.

§15. Soluționarea contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic

În cadrul competențelor sale, Curtea Constituțională decide asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic. Contestația privind constituționalitatea unui partid politic poate fi formulată de către președintele uneia dintre Camerele Parlamentului sau de către Guvern. Președintele Camerei poate formula contestația numai pe baza unei hotărâri adoptate de Camera respectivă cu votul majorității membrilor săi. Contestația trebuie motivată și va fi însoțită de dovezile pe care se întemeiază. 184

Pentru soluționarea contestației, președintele Curții Constituționale va desemna un judecător ca raportor, care este obligat să o comunice, împreună cu actele doveditoare, partidului politic la care se referă contestația, precizându-i data până la care poate depune un memoriu în apărare, însoțit de dovezile corespunzătoare. Contestația se judecă de către plenul Curții Constituționale, cu citarea contestatorului, a partidului politic a cărui constituționalitate este contestată și a Ministerului Public, pe baza raportului prezentat de judecătorul desemnat în acest scop și a probelor administrate, iar decizia se pronunță cu votul majorității judecătorilor Curții. 185

Camera Parlamentului care a depus contestația poate fi reprezentată de persoana desemnată de aceasta, iar Guvernul, de Ministerul Justiției. Partidul politic poate fi reprezentat și prin avocat cu drept de a pleda în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție. 186

Decizia Curții nu este supusă căilor de atac și se publică în Monitorul Oficial, Partea I. 187

Partidele politice pot fi declarate neconstituționale în cazurile prevăzute de art. 40 alin. (2) din Constituție. Decizia de admitere a contestației se comunică Tribunalului municipiului București, pentru radierea partidului politic neconstituțional din evidența partidelor politice legal constituite. 188

§16. Alte atribuții ale Curții Constituționale

Plenul Curții Constituționale mai îndeplinește o seamă de atribuții ce țin de buna organizare și desfășurare a activității instanței de contencios constituțional. Dacă în privința atribuțiilor de rang constituțional, Curtea le poate exercita numai sub condiția sesizării potrivit condițiilor procedurale prevăzute în Legea fundamentală, în privința atribuțiilor „domestice", plenul Curții este convocat de președintele acesteia, din proprie inițiativă sau la cererea scrisă a unui judecător. Atribuțiile de natură administrativă exercitate de plenul Curții Constituționale sunt prevăzute în art. 4 din propriul Regulament de organizare și funcționare. Acestor atribuții li se adaugă cele referitoare la procedura disciplinară împotriva judecătorilor, prevăzute în art. 38-41 din Regulamentul de organizare și funcționare al Curții Constituționale. 189

Art. 147. Deciziile Curții Constituționale

(1) Dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare, precum și cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituționale, își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept.

(2) În cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale.

(3) În cazul în care constituționalitatea tratatului sau acordului internațional a fost constatată potrivit articolului 146 litera b), acesta nu poate face obiectul unei excepții de neconstituționalitate. Tratatul sau acordul internațional constatat ca fiind neconstituțional nu poate fi ratificat.

(4) Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor.

Lucrări de referință: *I. Deleanu*, Justiția constituțională. Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 345-379; Ion Deleanu, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 891-904; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 320-335; *C. Ionescu*, Drept constituțional și instituții politice, Ed. C.H. Beck, București, 2004, p. 498-500; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 875-878; Cristian Ionescu, Contencios constituțional, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 204-210; *I. Muraru*, Comentariul art. 147 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1418-1424; *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 278-281; *I. Muraru, N.M. Vlădoiu, A. Muraru, S.-G. Barbu*, Contencios constituțional, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 242-272; *D. Valea*, Sistemul de control al constituționalității legilor, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 372-395.

Studii de specialitate: *V. Bărbățeanu*, Influența jurisdicției Curții Constituționale asupra ansamblului normativ, cu privire specială la problema omisiunilor legislative, în Dreptul nr. 5/2012; *I. Chelaru*, Aspecte procedurale privind necesitatea punerii de acord cu dispozițiile Constituției a prevederilor neconstituționale din legile sau ordonanțele în vigoare, în Revista de Drept Public, nr. 3/2007; *V.M. Ciobanu*, Considerații referitoare la deciziile ce se pot pronunța ca urmare a exercitării controlului de constituționalitate, în Dreptul nr. 5-6/1994; *M.S. Costinescu, K. Benke*, Efectele deciziilor Curții Constituționale [pronunțate în temeiul art. 146 lit. d) din Constituția României], în Dreptul nr. 10/2010; *M.S. Costinescu, K. Benke*, Efectele caracterului obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale în privința deciziilor pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în soluționarea recursului în interesul legii, în Dreptul nr. 4/2011; *M. Criste*, Deciziile interpretative ale Plenului Curții Constituționale, în Dreptul nr. 5/1995; *I. Deleanu*, Obligativitatea deciziilor Curții Constituționale, în Revista de Drept Public nr. 1/2000; *C. Doldur*, Efectele deciziilor Curții Constituționale și statul de drept, în Buletinul Curții Constituționale nr. 2/2000; *T. Drăganu*, Efectele juridice ale deciziilor și hotărârilor Curții Constituționale (II), în Revista de Drept Comercial nr. 3/1999; *T. Drăganu*, Efectele juridice ale deciziilor și hotărârilor Curții Constituționale în lumina prevederilor Constituției revizuite, în Revista de Drept Public nr. 1/2004; *I. Imbrescu*, Aplicații practice ale efectelor declarării neconstituționalității unor dispoziții legale prin decizii ale Curții Constituționale, în Dreptul nr. 2/2008; *Gh. Mateuț*, Conținutul jurisdicției constituționale și implicațiile ei asupra procesului penal, în Dreptul nr. 5/2000; *I. Muraru*, Examinarea critică a unor aspecte rezultate dintr-o decizie a Curții Constituționale, în Curierul Judiciar nr. 11/2011; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Criteriul formal în controlul constituționalității legilor, în Revista de Drept Public nr. 1/1998; *V. Pătulea*, Întinderea efectelor Curții Constituționale, în Dreptul nr. 9/1999; *D. Peicu*, Efectele juridice ale deciziilor prin care Curtea Constituțională respinge excepțiile de neconstituționalitate invocate în fața instanțelor judecătorești, în Dreptul nr. 10/2010; *M. Safta, K. Benke*, Obligativitatea considerentelor deciziilor Curții Constituționale, în Dreptul nr. 9/2010; *C.-S. Săraru*, Rolul Curții Constituționale a României de instanță de contencios constituțional, în Curierul Judiciar nr. 4/2014; *T. Toader*, Decizia Curții Constituționale

nr. 799 din 17 iunie 2011, în Curierul Judiciar nr. 11/2011; *T. Toader, M. Safta*, Rolul deciziilor interpretative în procesul de constituționalizare a dreptului, în Dreptul nr. 9/2014; *I. Vida*, Obligativitatea deciziilor Curții Constituționale pentru instanțele judecătorești – factor de stabilitate a Constituției, în Buletinul Curții Constituționale nr. 7/2004.

Comentariu

Sumar

§1. Actele prin care Curtea Constituțională își exercită atribuțiile 1581
§2. De ce deciziile Curții Constituționale au caracter general obligatoriu? 1584
§3. Există o tipologie a deciziilor Curții Constituționale? 1585
§4. Deciziile interpretative ale Curții Constituționale 1586
§5. Raporturile Curții Constituționale cu alte autorități publice născute ca urmare a deciziilor Curții Constituționale 1587
§6. Efectele deciziilor Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unor dispoziții legale din legi, ordonanțe, regulamente și hotărâri parlamentare 1589
§7. Efectele deciziilor Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unor prevederi cuprinse în legi, înainte de promulgarea acestora 1590
§8. Efectele deciziilor Curții Constituționale privind constituționalitatea/neconstituționalitatea tratatelor sau acordurilor internaționale 1591
§9. Deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor 1592

§1. Actele prin care Curtea Constituțională își exercită atribuțiile

Atunci când vorbim despre actele Curții Constituționale avem în vedere caracterul și natura atribuțiilor instanței de contencios constituțional și, pe un plan mai larg, locul și funcțiile acesteia pe care i le-a conferit Constituția. Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției și, în această calitate, intervine printr-o procedură jurisdicțională, obligând autoritățile publice și organismele supuse controlului ei de constituționalitate, să reexamineze actele și procedurile legale îndeplinite, a căror neconstituționalitate a fost constatată de Curte, pentru a le conforma literei și spiritului Legii fundamentale. Rezultă, prin urmare, unul dintre caracterele actelor Curții: obligativitatea. Curtea Constituțională fiind unica autoritate de jurisdicție constituțională, numai ea are îndreptățirea și legitimitatea de a constata constituționalitatea sau, după caz, neconstituționalitatea prevederilor legale asupra cărora aceasta are competența să se pronunțe. Rezultă, așadar un alt caracter al actelor Curții: generalitatea, asupra căreia ne vom referi într-un alt paragraf. 1

Un aspect mai puțin cercetat este modul în care caracterul atribuțiilor Curții Constituționale se răsfrânge asupra efectelor juridice ale actelor care provin de la autoritatea de contencios constituțional. Se știe că atribuțiile Curții Constituționale sunt stabilite în principal în Constituție. În consecință, și efectele deciziilor și ale altor acte pronunțate sau emise de Curte în exercitarea acestor atribuții, vor avea caracter constituțional. Legea nr. 590/2003 privind tratatele a instituit o nouă atribuție a Curții care se finalizează printr-un aviz. Această nouă atribuție izvorăște din voința legislativă a Parlamentului ordinar, iar avizul ce urmează a fi emis de Curte va păstra acest caracter. Prin urmare, sunt două categorii de atribuții ale Curții Constituționale: atribuții de rang constituțional, cărora le corespund acte cu efecte juridice ce provin din voință constituțională și atribuții de natură 2

legală exercitate printr-o procedură finalizată printr-un act cu valoare juridică inferioară. Formalizarea acestei diferențieri nu este făcută la nivel legislativ, rămânând doar la nivelul reflecției teoretice.

3 Adnotarea marginală a art. 147 din Constituție se referă la „decizie" ca act al Curții Constituționale. În limbaj juridic, decizia este un act adoptat sau emis de o autoritate statală competentă, care produce efecte juridice, după caz, *erga omnes* sau *inter alia*. Termenul de decizie este larg utilizat în vocabularul juridic la care recurg, practic, aproape toate disciplinele juridice. În cuprinsul art. 147 nu mai există nicio referire la un alt act al Curții Constituționale. Nu poate fi, însă, trasă de aici concluzia, că deciziile ar fi singurul tip de acte prin care Curtea Constituțională își exercită atribuțiile, deși în principiu, nu există un obstacol lingvistic ca instanța de contencios constituțional să-și finalizeze fiecare atribuție de control de constituționalitate, conferită de Legea fundamentală, printr-o decizie. Dacă citim cu atenție art. 146 din Constituție, care prevede atribuțiile Curții Constituționale, observăm că aceasta:

a) se pronunță asupra constituționalității legilor;

b) se pronunță asupra constituționalității tratatelor;

c) se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului;

d) hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele;

e) soluționează conflictele juridice de natură constituțională;

f) veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României,

g) constată existența împrejurărilor care justifică interimatul funcției de Președinte al României,

h) dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare a Președintelui României;

i) veghează la respectarea procedurii referendare;

j) verifică îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative cetățenești;

k) hotărăște asupra contestației privind constituționalitatea unui partid politic.

4 Iată prin urmare, un evantai larg de atribuții constituționale, la care se adaugă și cele stabilite prin propria lege de organizare și funcționare, ca și prin Legea nr. 590/2003, ceea ce ne obligă să diferențiem actele Curții Constituționale în funcție de natura fiecărei atribuții exercitate de aceasta, urmând ca efectele juridice ale fiecărui act să corespundă naturii unei atribuții și specificului procedurii jurisdicționale prin care Curtea exercită atribuția respectivă. Vom observa că art. 146 din Constituție, care enunță atribuțiile Curții Constituționale se referă expres doar la aviz [art. 146 lit. h)] ca act al Curții, căruia Constituția i-a conferit un caracter consultativ, în timp ce art. 147 din Constituție se referă expres la decizii. Prin urmare, Constituția face referire în cuprinsul său la decizii și avize consultative. Amintim că în Tezele proiectului de Constituție pentru Titlul IV – Consiliul Constituțional, Comisia de redactare a proiectului s-a referit doar la decizie, într-o formulare care nu dădea loc vreunei suplimentări cu alte specii de acte. În acest sens, Comisia a propus următorul text: „Decizia Consiliului Constituțional se comunică organului care a emis actul. Ea este obligatorie și definitivă"[1]. Iată, prin urmare, că în intenția legislativă a Comisiei de redactare a proiectului de Constituție, Consiliul Constituțional ar fi urmat să pronunțe doar decizii. Poziția Comisiei a fost transpusă și în proiectul de Constituție supus dezbaterii în

[1] A se vedea Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial, București, 1998, p. 853.

Adunarea Constituantă, cu precizarea că printre atribuțiile Curții Constituționale figura și cea de avizare a propunerii de suspendare din funcție a Președintelui României, fără să se menționeze, însă, dacă atribuția respectivă se finaliza tot printr-o decizie sau printr-un aviz. În forma proiectului de Constituție adoptată de Constituantă și aprobată prin referendum național, se face referire la decizii și la avizul consultativ.

Art. 11 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 precizează expres că instanța de contencios constituțional pronunță decizii, hotărâri și emite avize. În plus, textul legal enunțat menționează situațiile în care Curtea adoptă fiecare dintre cele trei categorii de acte. Astfel: 5

A. Curtea Constituțională pronunță decizii, în cazurile în care: 6

a) se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, precum și din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;

b) se pronunță asupra constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale, înainte de ratificarea acestora de Parlament, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori;

c) se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori;

d) hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial, precum și a celor ridicate direct de Avocatul Poporului;

e) soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, la cererea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii;

f) hotărăște asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic.

B. Curtea Constituțională pronunță hotărâri, în cazurile în care: 7

a) veghează la respectarea la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă rezultatele sufragiului;

b) constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României și comunică cele constatate Parlamentului și Guvernului;

c) veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă rezultatele acestuia;

d) verifică îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni.

C. Curtea Constituțională emite avize pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României. 8

După cum se poate observa, nu există un criteriu strict pentru a face delimitări precise între decizii și hotărâri. Temeiul constituțional și pentru decizii și pentru hotărâri este tot Constituția. Deciziile sunt adoptate și în cazurile în care Curtea constată neconstituționalitatea unor dispoziții legale și atunci când constată constituționalitatea acestora. 9

Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale prevede în art. 28 alin. (1) că actele Curții se redactează în numărul de exemplare necesar și se păstrează la arhiva și biblioteca acesteia. Același regulament prevede în art. 30 alin. (3) că atribuțiile 10

compartimentelor Secretariatului General al Curții se stabilesc prin hotărâre a plenului Curții. Acest tip de acte nu are nicio legătură cu atribuțiile constituționale ale Curții. Tot prin hotărâri ale plenului se aplică și sancțiuni aplicabile judecătorilor constituționali și secretarului general al Curții Constituționale.

§2. De ce deciziile Curții Constituționale au caracter general obligatoriu?

11 Întrebarea din titlul paragrafului nu este întâmplătoare. Rostul ei este de a sublinia o dată mai mult, rolul esențial al Curții Constituționale în apărarea supremației Legii fundamentale. Parafrazând art. 16 alin. (2) din Constituție, putem spune cu îndreptățit temei că „nimeni nu este mai presus de Constituție". Pentru aceasta însă, deciziile Curții Constituționale, prin care aceasta constată neconstituționalitatea sau constituționalitatea dispozițiilor legale asupra cărora are dreptul de control al constituționalității, trebuie să fie obligatorii nu numai pentru autoritățile publice implicate, ci și pentru toate celelalte subiecte de drept. Acesta este motivul pentru care obligativitatea deciziilor Curții a fost ridicată de Adunarea Constituantă la nivel constituțional[1]. Atenție însă: în textul adoptat de Adunarea Constituantă în 1991, deciziile Curții erau doar obligatorii, și nu general obligatorii. Generalitatea obligativității deciziilor instanței de contencios constituțional este rodul voinței puterii constituante derivate din 2003.

12 În literatura de specialitate s-a opinat că tocmai consacrarea constituțională a caracterului general obligatoriu al deciziilor Curții determină ca ele să se impună tuturor subiectelor de drept, întocmai ca și un act normativ, spre deosebire de hotărârile instanțelor judecătorești, care produc efecte *inter partes litigantes*[2]. Similitudinea deciziilor Curții Constituționale cu actul normativ ni se pare aici forțată, chiar și ca efect publicistic, în încercarea de fundamentare a legitimității obligativității acestora. Să ne ferim să atribuim Curții o voință cvasilegislativă, care ar sădi în conștiința juridică a judecătorilor constituționali ideea infailibilității propriilor soluții jurisdicționale.

13 Obligativitatea generală a deciziilor Curții Constituționale este întemeiată pe principiul supremației Constituției. În acest sens, în Decizia Plenul Curții Constituționale nr. 1 din 17 ianuarie 1995 privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate[3], se precizează că ideea supremației Constituției este o cucerire a gândirii juridice, care se leagă de voința politică de a garanta efectiv această supremație prin intermediul jurisdicției constituționale. Garantarea supremației Constituției prin controlul de constituționalitate este posibilă, însă, numai dacă deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii. Respectarea deciziilor Curții este general obligatorie pentru că așa a

---

[1] În dezbaterile care au avut loc în Adunarea Constituantă au avut loc și unele dispute pe marginea caracterului obligatoriu și definitiv al deciziilor Consiliului Constituțional. În acest cadru s-a susținut, de pildă, că „este nevoie de un organ care să scruteze legile profesional și să atragă atenția organului emitent dacă legea se încadrează sau nu în termenii Constituției. Acest aviz, însă, nu poate fi obligatoriu și definitiv". A se vedea alocuțiunile deputaților Echim Andrei și Dumitru Teaci, în *Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 861.

[2] *T. Toader, M. Safta*, Dialogul judecătorilor constituționali, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 39.

[3] M.Of. nr. 16 din 26 ianuarie 1995.

voit Adunarea Constituantă. Să recunoaștem că este vorba de o obligativitate impusă prin textul normativ al Legii fundamentale. Autoritățile publice și cetățenii, ca destinatari ai deciziilor Curții au vocația să interiorizeze caracterul general al deciziilor, în măsura în care soluțiile Curții se întemeiază pe raționamente juridice. Este aceasta o concluzie la care chiar plenul Curții a ajuns în 1995.

În concepția Adunării Constituante din 1991 exista o breșe în principiul obligativității 14
deciziei Curții, prin care se constata neconstituționalitatea unei legi înainte ca aceasta să fie promulgată de Președintele României. Breșa a fost făcută prin intervenție parlamentară din afara Comisiei de redactare a proiectului de Constituție. Astfel, în Constituantă s-a argumentat că Parlamentului trebuie să-i revină dreptul să aprecieze prin vot calificat dacă decizia Consiliului Constituțional va fi acceptată sau nu[1]. Acest punct de vedere a fost agreat și transpus în art. 145 alin. (1) din textul Constituției aprobat în 1991. Potrivit acestui text, dacă în procedura de reexaminare a legii, constatată neconstituțională, potrivit art. 144 lit. a) din Legea fundamentală, Parlamentul o adopta în aceeași formă, cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, obiecția de neconstituționalitate confirmată de Curtea Constituțională era înlăturată. Parlamentul își putea crea prin această procedură o ordine constituțională proprie, paralelă și contrară deciziei Curții. Din punct de vedere juridic apăruse o anomalie, în care decizia Curții întemeiată pe raționamente juridice era înlăturată de interesul politic al majorității calificate a membrilor forului legislativ. Prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției, această procedură a fost eliminată, spre satisfacția Comisiei de la Veneția.

Caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale se întemeiază și pe 15
caracterul de unicitate și independență a autorității de jurisdicție constituțională[2]. Tocmai unicitatea jurisdicției constituționale și independența Curții fac din deciziile acesteia un instrument de întărire și apărare a ordinii constituționale și, totodată, de reconstruire a acesteia, în situațiile în care actele și procedurile constatate ca fiind neconstituționale, sunt reexaminate și puse de acord cu dispozițiile Legii fundamentale.

§3. Există o tipologie a deciziilor Curții Constituționale?

Nici Constituția, nici legea organică a Curții Constituționale nu oferă vreun indiciu 16
că ar exista – cel puțin într-o formă normativizată – mai multe categorii de decizii ale instanței de control al constituționalității legilor. Dacă există o tipologie a deciziilor Curții Constituționale, aceasta este în primul rând rodul doctrinei de specialitate și, mai ales, al Curții, care în jurisprudența sa a pronunțat unele decizii ale căror considerente și dispozitiv au cuprins soluții de interpretare a dispozițiilor legale care să le înlăture obiecția de neconstituționalitate sau, dimpotrivă, să le confere caracter neconstituțional, dacă sunt interpretate și aplicate într-un anumit context. Astfel, Curtea Constituțională a decis că indiferent de interpretările care se pot aduce unui text, atunci când Curtea Constituțională a hotărât că numai o anumită interpretare este conformă cu Constituția, menținându-se prezumția de constituționalitate a textului în această interpretare, atât instanțele

[1] *Geneza Constituției României* ..., op. cit., p. 861.

[2] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 302 din 27 martie 2012 (M.Of. nr. 361 din 29 mai 2012).

judecătorești, cât și organele administrative trebuie să se conformeze deciziei Curții și să o aplice ca atare[1]).

17 În general, atunci când vrei să treci peste genul proxim al unei definiții referitoare la trăsăturile particulare ale unor obiecte înrudite, faci un efort de diferențiere între obiectele respective, pornind de la ceea ce le diferențiază, fără a le îndepărta de ceea ce le unește. Esențial în această acțiune de diferențiere este criteriul care le separă. Putem aplica această schemă simplă și deciziilor Curții Constituționale, cu dificila condiție de a găsi sau inventa criteriul ori criteriile de delimitare a acestora una de alta, cu păstrarea trăsăturii constituționale care le unește: caracterul general obligatoriu.

18 Din necesitatea adaptării deciziei sale la particularitățile contextului social în care urmează să se aplice o anumită dispoziție legală atacată la instanța de contencios constituțional pentru obiecții de neconstituționalitate, Curtea Constituțională este chemată să aprecieze ce este mai util social: să constate neconstituționalitatea dispoziției respective, împiedicând-o să intre în ordinea juridică națională sau să-i construiască o interpretare care să-i confere validitate constituțională, cu condiția ca destinatarii ei să o aplice în interpretarea dată de Curte? Judecătorii constituționali au ales această ultimă cale și rezultatul acestei opțiuni jurisdicționale este apariția în doctrină a unei tipologii a deciziilor Curții Constituționale. Nu este scopul acestui comentariu să analizeze problematica tipologizării deciziilor Curții, ci doar să semnaleze că este necesar să se păstreze un „entuziasm prudent" al judecătorilor Curții pentru a feri această autoritate jurisdicțională de atracția unui activism legislativ. Curtea Constituțională trebuie să se ferească de propria putere! Este de preferat pentru securitatea și stabilitatea ordinii juridice naționale, pentru prezervarea principiilor statului de drept și ale democrației constituționale, ca autoritatea de contencios constituțional să rămână fidelă competenței sale stricte stabilită de către Adunarea Constituantă și să nu deschidă prea larg calea unor proceduri care îi oferă o mai largă arie de exprimare prin specii de decizii constituționale. Argumentăm importanța unei astfel de prudențe prin semnalarea opiniei separate la Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 17 ianuarie 1995 – evocată deja în acest comentariu – semnată de trei judecători, care atrăgeau atenția, la acel moment, că acea decizie „a fost emisă din oficiu, deși unul dintre principiile de funcționare a Curții Constituționale este că ea se poate pronunța numai la sesizare." Tot în opinia separată se spunea că „atribuțiile Curții Constituționale sunt prevăzute limitativ de art. 144 din Constituție și niciun alt act normativ, în afara unei legi de revizuire a Constituției, nu poate adăuga o nouă atribuție, deci cu atât mai puțin o decizie a Curții".

§4. Deciziile interpretative ale Curții Constituționale

19 Curtea Constituțională poate pronunța decizii interpretative atât în procedura controlului anterior, potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, fie în procedura deschisă prin ridicarea unei excepții de neconstituționalitate a unei dispoziții legale cuprinsă într-o lege sau ordonanță. Nu există un impediment ca o decizie de interpretare să se refere și la regulamentele parlamentare. Ca orice decizie a Curții și deciziile de interpretare pronunțate de aceasta au caracter general obligatoriu.

[1]) Decizia Curții Constituționale nr. 536 din 28 aprilie 2011 (M.Of. nr. 482 din 7 iulie 2011).

S-a spus în literatura de specialitate că deciziile interpretative sunt cele prin care, fără 20
a se constata neconstituționalitatea, instanța de justiție constituțională atribuie normelor criticate o anumită semnificație, un sens care le-ar face compatibile cu Constituția, pe calea interpretării acelor norme și în considerarea motivelor arătate. Decizia interpretativă, a spus același autor, nu absolutizează deci constituționalitatea sau neconstituționalitatea normei juridice, ci o relativizează prin sintagma „în măsura în care", aceasta urmând să fie interpretată astfel cum a decis Curtea Constituțională[1]. Cum interpretarea unui text legal ține de vocația profesiei de jurist și capătă semnificații practice din partea celui care aplică dispoziția legală, este evident că decizia interpretativă pronunțată de judecătorul constituțional trebuie să răspundă anumitor rigori:

a) decizia interpretativă să nu iasă din tiparul constituțional;

b) decizia interpretativă să nu creeze o nouă dispoziție legală;

c) decizia interpretativă să se impună cu necesitate pentru păstrarea constituționalității normei legale astfel interpretată de Curtea Constituțională;

d) decizia interpretativă să nu afecteze tipologia gândirii și conștiinței juridice românești, să fie compatibilă cu identitatea psiho-juridică românească;

e) decizia interpretativă să poată fi convertită lesne de legiuitor într-o normă juridică pozitivă.

Nu facem aici o analiză complexă a tipologiei deciziilor interpretative la care a recurs 21
Curtea Constituțională, acest lucru fiind mai mult rostul unei monografii. O examinare a tuturor deciziilor interpretative pronunțate de Curtea Constituțională va arăta că este extrem de greu să cuprinzi fiecare decizie într-o anumită clasificare tipologică. Întotdeauna va rămâne o decizie în afara clasificării, provocând doctrina să creeze o nouă tipologie. Acesta este motivul pentru care ne limităm interesul comentariului constituțional la recomandarea unei prudențe a Curții atunci când decide să susțină sau să „construiască" constituționalitatea unei norme juridice îndoielnice din punct de vedere al acomodării sale cu principiile și dispozițiile constituționale. Și încă un lucru: decizia interpretativă să nu servească unele grupuri socio-profesionale, inclusiv judecătorilor Curții.

§5. Raporturile Curții Constituționale cu alte autorități publice născute ca urmare a deciziilor Curții Constituționale

Două principii de drept public călăuzesc aceste raporturi ale autorității de contencios 22
constituțional cu alte autorități cu rol decisiv în funcționarea mecanismelor de exercitarea a puterii legislative și a celei executive, fără a exclude din această sferă puterea judecătorească. Un principiu cu substanță constituțională de netăgăduit este principiul separației și echilibrului celor trei puteri în stat și al doilea este principiul supremației Constituției Aceste două mari principii constituționale creionează sfera și limitele raporturilor ce se nasc între Curtea Constituțională și alte autorități publice, atunci când aceasta își exercită atribuțiile constituționale, pronunțând decizii și hotărâri, ori în situațiile în care emite avize. Toate autoritățile publice vizate prin actele Curții, sunt obligate constituțional să le pună în aplicare. Deciziile Curții se impun și instanțelor judecătorești enunțate în

[1] A se vedea *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 899-900.

art. 126 din Constituție. Aceasta deoarece Curtea este garantul respectării Constituției, calitate conferită de art. 142 alin. (1) din Constituție. În plus, art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală prevede că în România, respectarea Constituției și a supremației sale este obligatorie. În privința principiului separației și echilibrului puterilor, deși Curtea Constituțională a fost așezată de Adunarea Constituantă în afara acestora, beneficiază prin asimilare de efectele obligației de cooperare și loialitate instituțională. Această obligație decurge din cerința echilibrării raporturilor între autoritățile publice și din datoria tuturor acestora de a manifesta loialitate față de litera și spiritul Constituției.

23 Dacă analizăm cu atenție principiul separației puterilor, vom observa că valoarea sa practică nu stă în impunerea unor granițe organizatorice și funcționale între Legislativ, Executiv și autoritățile puterii judecătorești, ci în obligarea acestora să colaboreze între ele. Dar colaborarea instituțională între autoritățile statului trebuie să se desfășoare în cadrul deschis de Constituție, or Constituția nu stabilește ordine și ranguri de importanță, ale unei autorități sau ale alteia, ci instituie o egalitate a tuturor acestora față de textul constituțional. Cu alte cuvinte, deciziile Curții sunt general obligatorii pentru Parlament, Președintele României, Guvern, instituțiile autorității judecătorești etc., dar în același timp, Curtea trebuie să respecte suveranitatea Parlamentului, precum și rolul și funcțiile celorlalte autorități de guvernare. Până la urmă, suveran este cetățeanul, iar Curtea Constituțională trebuie să se situeze în slujba acestuia, așa cum fac celelalte autorități statale și să evite să se implice involuntar în jocul politic al partidelor parlamentare. Atragem atenția acestui aspect, deoarece uneori, pe rolul Curții Constituționale au intrat dosare din inițiativa Președintelui României sau a unor grupuri de parlamentari care nu ridicau probleme de constituționalitate, ci reflectau doar dispute eminamente politice.

24 Raporturile Curții Constituționale cu Parlamentul, Președintele României, Guvernul sau cu Înalta Curte de Casație și Justiție și Consiliul Superior al Magistraturii, ori cu Avocatul Poporului sunt prevăzute în Constituție și dezvoltate în legi speciale. În acest comentariu ne interesează doar acele raporturi care se nasc ca urmare a pronunțării de către Curte a unor decizii care intră sub regimul art. 147 din Constituție. Deciziile Curții, ca și hotărârile pronunțate de aceasta sunt general obligatorii pentru Parlament, Președintele republicii și Guvern. Obligativitatea deciziilor Curții se extinde și în privința instanțelor judecătorești. Nerespectarea lor poate da naștere unor conflicte juridice de natură constituțională care vor fi soluționate tot de Curtea Constituțională în cadrul unor proceduri stricte stabilite în Constituție și legea organică a autorității de contencios constituțional.

25 Propunerea legislativă de revizuire a Constituției a supus reflecției parlamentare principiul cooperării loiale a celor trei puteri în cadrul democrației constituționale. Constituția revizuită nu a reținut formal acest principiu, dar Curtea Constituțională l-a impus treptat în jurisprudența sa, de unde a fost reluat în doctrină, precum și în limbajul parlamentar curent, chiar dacă unii dintre cei care îl folosesc îi deformează conținutul. Credem că acest principiu este aplicabil, într-o perspectivă mai largă și raporturilor între Curtea Constituțională și cei care sunt principalii destinatari ai deciziilor acesteia, pronunțate îndeosebi în temeiul art. 146 lit. a)-i) din Legea fundamentală. Din aplicarea și respectarea acestui principiu, atât de către Curtea Constituțională, cât și de partenerii instituționali ai acesteia nominalizați în art. 146 din Constituție, rezultă câteva concluzii:

a) Curtea Constituțională este datoare să respecte cu scrupulozitate atribuțiile ce i le-a conferit Constituția și Parlamentul prin legea sa organică și să nu-și adauge prin practică

jurisdicțională alte prerogative, chiar dacă acestea ar avea o strânsă legătură cu atribuțiile sale recunoscute;

b) Curtea Constituțională trebuie să-și păstreze neutralitatea față de părțile aflate într-un conflict juridic de natură constituțională;

c) Curtea Constituțională trebuie să manifeste prudență în pronunțarea deciziilor interpretative, pentru a evita să devină un legiuitor pozitiv;

d) Curtea Constituțională este obligată să respecte suveranitatea Parlamentului, rolul și poziția constituționale ale celorlalte autorități publice și să nu cadă în ispita unei false infailibilități jurisdicționale, pe considerentul că fiind unica autoritate de jurisdicție constituțională și că deciziile sale se aplică necondiționat, ar avea o putere de decizie supremă. Parlamentul are dreptul suveran, pe care este liber să-l exercite oricând, să-i modifice legea de organizare și funcționare, fără a-i afecta rolul și menirea constituțională.

Celelalte autorități publice, destinatare ale deciziilor Curții Constituționale sunt 26
obligate să le pună în aplicare pentru a nu încălca principiul supremației Constituției și afecta securitatea și stabilitatea ordinii juridice naționale. Parlamentul, Președintele României, Guvernul, instanțele judecătorești și celelalte autorități vizate în deciziile Curții au obligația să dovedească un comportament constituțional loial, nu față Curtea Constituțională, ci față de Constituție. Aceste autorități sunt datoare să se conformeze dispozitivului și considerentelor expuse de plenul Curții în deciziile pronunțate de acesta pentru a-și conforma actele și comportamentul instituțional dispozițiilor constituționale. Parlamentul este dator să nu împiedice aplicarea deciziilor Curții prin utilizarea unor tertipuri procedurale folosite cutumiar în raporturile între majoritate și opoziție. Deciziile Curții nu pot fi nici interpretate, nici cenzurate de Parlament. Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa că adoptarea de către legiuitor a unor norme contrare celor hotărâte printr-o decizie a Curții Constituționale, prin care se tinde la păstrarea soluțiilor legislative afectate de vicii de neconstituționalitate încalcă Legea fundamentală[1)].

§6. Efectele deciziilor Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unor dispoziții legale din legi, ordonanțe, regulamente și hotărâri parlamentare

Art. 147 alin. (1) din Constituție prevede că dispozițiile din legile și ordonanțele 27
în vigoare, precum și cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituționale, își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept. Aceleași dispoziții se aplică și hotărârilor adoptate de Camerele legislative separat sau în ședință comună. Deciziile Curții Constituționale la care se referă textul constituțional menționat sunt pronunțate de plenul acesteia în temeiul controlului posterior. Aceasta înseamnă că actele atacate pentru obiecții de neconstituționalitate sau prin ridicarea excepției de neconstituționalitate fac deja parte din ordinea juridică existentă, au produs efecte juridice pe seama subiectelor de drept vizate

[1)] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 1018 din 19 iulie 2010 (M.Of. nr. 511 din 22 iulie 2010).

și au contaminat relații sociale cu virusul de neconstituționalitate. Neconstituționalitatea lor a fost semnalată de subiectele de drept, cărora Constituția le-a recunoscut dreptul de sesizare a autorității de contencios constituțional.

28 Constituția a stabilit un termen în care autoritatea emitentă a actului, a cărei neconstituționalitate a fost constatată de Curte, îl poate reexamina pentru a-l adapta conținutului dispozițiilor constituționale încălcate. Termenul este de 45 de zile și se calculează pe zile calendaristice, începând cu ziua publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial Partea I. Termenul de 45 de zile este un termen de decădere, prin care autoritatea care a adoptat actul neconstituțional îl poate pune de acord cu textul Constituției. Parlamentul și, după caz, Guvernul nu au o obligație formală de a reexamina dispozițiile legale cărora Curtea le-a constatat neconstituționalitatea. Acestea oricum nu se mai aplică din momentul publicării deciziei Curții Constituționale, întrucât din acest moment până la împlinirea termenului de 45 de zile, dispozițiile contaminate cu virusul de neconstituționalitate nu se mai aplică în ordinea juridică, deoarece sunt suspendate de drept prin dispoziția imperativă a tezei finale a art. 147 alin. (1) din Constituție.

29 Textul art. 147 alin. (1) din Legea fundamentală poate fi socotit ca un text-sancțiune stabilit prin voința Adunării Constituante. În privința Guvernului, termenul de 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial, este suficient pentru punerea de acord a dispozițiilor neconstituționale cu prevederile Constituției. Parlamentul nu are însă posibilitatea de a reexamina în limita celor 45 de zile legea neconstituțională. Regulamentul Camerei Deputaților a fost modificat prin Hotărârea nr. 43/2015[1)] pentru a permite inițierea unei proceduri de reexaminare a legii constatate de Curte că a primit virusul de neconstituționalitate. Regulamentul Senatului trebuie modificat în același sens.

§7. Efectele deciziilor Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unor prevederi cuprinse în legi, înainte de promulgarea acestora

30 Art. 147 alin. (2) din Constituție prevede că în cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale. Există o diferență de redactare nesemnificativă între enunțul alin. (2) al art. 147 și cel al alin. (1) din același articol al Constituției. Spunem că este nesemnificativă diferența de redactare, deoarece se pot susține ambele redactări ca fiind valabile. În alin. (1) al art. 147 este vorba de punerea de acord a dispoziției legale contaminate cu virusul de neconstituționalitate, cu textul Constituției, iar în alin. (2), de punerea dispoziției legale respective, cu decizia Curții. În fond, considerentele și dispozitivul Curții sunt indiciile necesare pentru soluția pusă la dispoziția Parlamentului și a Guvernului în vederea decontaminării normei juridice și acomodării ei cu litera și spiritul Constituției.

31 Prin lege, în înțelesul art. 147 alin. (2) din Constituție înțelegem orice lege organică sau ordinară, fie că aceasta reglementează relații sociale ca atare, fie că este vorba de o lege prin care se aprobă sau se respinge o ordonanță a Guvernului. Includem în această categorie și legile de revizuire a Constituției adoptate de fiecare Cameră legislativă, înainte

[1)] M.Of. nr. 313 din 7 mai 2015.

de a fi supuse referendumului național pentru aprobare. Și în privința acestora, decizia Curții este general obligatorie.

Părțile direct interesate de efectele deciziei Curții Constituționale stabilite în art. 147 alin. (2) din Constituție sunt Curtea Constituțională, Parlamentul, și primul-ministru. Art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 prevede că decizia prin care se constată neconstituționalitatea legii se comunică președinților celor două Camere al Parlamentului și primului-ministru. Președinții Camerelor legislative au vocația de a iniția procedura parlamentară pentru reexaminarea legii neconstituționale, mai ales dacă aceasta a pornit din inițiativă legislativă parlamentară. Aceeași vocație o are și Guvernul, mai ales dacă legea respectivă a avut la bază un proiect de lege. 32

După cum motivul reexaminării legii este neconstituționalitatea sa intrinsecă sau extrinsecă, Parlamentul va derula procedurile care se impun în funcție de natura virusului de neconstituționalitate pentru a pune de acord legea cu dispozițiile Constituție. Este de observat că art. 147 alin. (2) din Constituție nu stabilește un termen pentru reexaminarea parlamentară a legii neconstituționale. Parlamentul este doar obligat să reexamineze. Aici, Curtea Constituțională nu poate învinge suveranitatea forului legislativ, impunându-i să-și reconsidere voința în concordanță cu dispozițiile Constituției. Până la urmă, legea ca act suveran de reglementare a anumitor relații sociale de interes general este în substanța sa o oportunitate la care Parlamentul recurge atunci când consideră necesar. Nemulțumit de decizia Curții, Parlamentul poate renunța la proiectul să legislativ eșuat din motive de neconstituționalitate. Parlamentul va fi sancționat pentru acest comportament pasiv? Numai corpul electoral poate decide acest lucru. De fapt în caz de sancțiune, nu Parlamentul va fi învinovățit, ci majoritatea parlamentară responsabilă politic pentru pasivitate, sau, după caz, pentru frondă legislativă. Activ poate să fie, în acest caz, Guvernul interesat să reglementeze fără întârziere anumite relații sociale. 33

O problemă practică este stabilirea momentului în care se naște obligația Parlamentului de a reexamina legea neconstituțională. Sigur, Parlamentul află că legea pe care a adoptat-o este neconstituțională în momentul în care Curtea Constituțională comunică prin procedură internă soluția pronunțată de plen. Obligația de reexaminare nu curge de la această comunicare, adresată mai mult opiniei publice. Camerele legislative vor primi o comunicare oficială din partea Curții Constituționale. Se poate presupune că din acest moment, Parlamentul se poate socoti învestit cu obligația de reexaminare. Practic se așteaptă însă publicarea în Monitorul Oficial Partea I a deciziei Curții Constituționale în care sunt enunțate motivele de neconstituționalitate. 34

§8. Efectele deciziilor Curții Constituționale privind constituționalitatea/ neconstituționalitatea tratatelor sau acordurilor internaționale

Principiul de bază în materie de efecte ale deciziei Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unor tratate internaționale este stabilit în art. 11 alin. (3) din Constituție. Acest text prevede că în cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Legii fundamentale 35

Dispozițiile constituționale referitoare la controlul constituționalității tratatelor sau acordurilor internaționale au fost completate prin Legea nr. 590 din 22 decembrie 2003 36

privind tratatele[1)], prin încălcarea Constituției, care nu prevedea dreptul Parlamentului de a institui alte atribuții ale Curții Constituționale, decât prin legea sa organică. Vom distinge astfel, efectele deciziilor Curții Constituționale pronunțate în temeiul art. 146 lit. b) din Constituție și un alt tip de efecte, cele ale deciziilor pronunțate în urma examinării compatibilității prevederilor tratatelor cu dispozițiile Legii fundamentale prevăzute în Legea nr. 590/2003.

37 Art. 147 alin. (3) din Constituție stabilește două categorii de efecte ale deciziilor Curții în materie de constituționalitate a tratatelor internaționale: în cazul în care Curtea decide că un tratat internațional supus procedurii sale de control al constituționalității, potrivit art. 146 lit. b) corespunde Constituției, acesta nu poate face obiectul unei excepții de neconstituționalitate; dacă Curtea Constituțională sesizată potrivit aceleiași proceduri constată că tratatul conține clauze care contravin Constituției, acesta nu poate fi ratificat.

38 Dacă Curtea Constituțională a fost sesizată cu o obiecție de neconstituționalitate a unui tratat, formulată în orice etapă a încheierii sale, în temeiul art. 40 alin. (1) din Legea nr. 590/2003 și constată printr-un aviz că acesta cuprinde dispoziții contrare Constituției, se reia procedura de renegociere. După cum se poate observa, avizul Curții nu este consultativ, ci unul conform. În cazul în care renegocierea tratatului nu este procedural posibilă, nu se promovează actul normativ de ratificare, aprobare, aderare sau acceptare a acestuia. Dacă statul român își menține intenția de a deveni parte la un tratat internațional care conține clauze neconstituționale, are posibilitatea a iniția prin acțiunea conjugată a Guvernului și a Președintelui României, procedura de revizuire a Constituției.

39 Redactarea art. 147 alin. (3) din Constituție ridică o problemă practică: cum subiectele de sezină prevăzute în art. 146 lit. b) nu sunt obligate constituțional să promoveze în fața Curții o obiecție de neconstituționalitate a unui tratat internațional, practic, este posibil ca un astfel de act să intre în ordinea juridică națională cu un viciu de constituționalitate nedepistat de autoritatea de jurisdicție constituțională, care nu a fost sesizată. În aceste condiții, soluția logică ar fi – așa cum s-a propus și în literatura de specialitate – exercitarea unui control posterior asupra unui astfel de tratat internațional, dar nici Constituția, nici Legea nr. 590/2003 nu prevăd o astfel de procedură, inclusiv, efectele actului prin care Curtea ar constata neconstituționalitatea tratatului internațional. Avocatul Poporului ar fi îndreptățit să atace la Curtea Constituțională un tratat prin ridicarea unei excepții de neconstituționalitate, mai ales în situația tratatelor care reglementează problematica drepturilor omului

§9. Deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor

40 În exercitarea atribuțiilor cale constituționale și legale, Curtea Constituțională pronunță decizii și hotărâri și emite avize. Art. 11 din legea organică a Curții enunță situațiile în care Curtea recurge la unul sau altul dintre aceste trei categorii de acte.

41 Deciziile se pronunță în cazurile în care Curtea:

a) se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora;

b) se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției și a legii de revizuire a acesteia adoptate de cele două Camere;

[1)] M.Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2014.

c) se pronunță asupra constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale înainte de ratificarea acestora de Parlament;

d) se pronunță asupra constituționalității regulamentelor și hotărârilor parlamentare;

e) se pronunță asupra excepțiilor de neconstituționalitate;

f) soluționează conflicte juridice de natură constituțională;

g) hotărăște asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic

Hotărârile se pronunță în cazurile în care Curtea: 42

a) veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă rezultatele sufragiului;

b) constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României;

c) verifică îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni.

Curtea Constituțională emite avize consultative pentru propunerea de suspendare a Președintelui României. 43

Diferența dintre decizii și hotărâri nu poate fi sesizată, și unele și altele având efecte general obligatorii și putere numai pentru viitor. Caracterul general obligatoriu al deciziilor este consacrat chiar în textul constituțional [art. 147 alin. (4)]. În privința hotărârilor, caracterul lor general obligatoriu provine din voință parlamentară comună. În mod normal, Adunarea Constituantă derivată ar fi trebuit să extindă obligativitatea generală de care beneficiază deciziile, la hotărâri. Nu a făcut acest lucru, motiv pentru care Legea nr. 47/1992 a recurs la impunerea legislativă a caracterului general al hotărârilor. A fost un demers necesar, care poate crea însă discuții cu privire la două tipuri ale caracterului general obligatoriu al efectelor actelor Curții: efecte de rang constituțional (decizii) și efecte legale (hotărârile). Dacă interpretăm restrictiv dispozițiile art. 147 alin. (4) din Constituție, vom ajunge la concluzia că numai deciziile Curții sunt general obligatorii. În tăcerea Legiuitorului Constituant, nu trebuie să-i atribuim o voință pe care nu a dorit să o exprime, dar nici nu a lăsat-o formal în sarcina Parlamentului. Pe această linie de gândire, dispoziția cuprinsă în art. 11 alin. (3) din Constituție referitoare la caracterul general obligatoriu al hotărârilor nu are acoperire constituțională, deși logic hotărârile pronunțate de Curte trebuie să fie general obligatorii. 44

Cât privește caracterul general obligatoriu al deciziilor, Curtea a decis că acesta se extinde de la dispozitivul acestor acte, la considerentele dezvoltate de plenul autorității de contencios constituțional în cuprinsul deciziilor respective. Atât deciziile, cât și hotărârile și avizele Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, din momentul publicării acestea urmând să-și producă efectele juridice prevăzute în Constituție și lege specială. 45

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul VI
Integrarea euroatlantică

Art. 148. Integrarea în Uniunea Europeană

(1) Aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene, în scopul transferării unor atribuţii către instituţiile comunitare, precum şi al exercitării în comun cu celelalte state membre a competenţelor prevăzute în aceste tratate, se face prin lege adoptată în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaţilor şi senatorilor.

(2) Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum şi celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate faţă de dispoziţiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.

(3) Prevederile alineatelor (1) şi (2) se aplică, în mod corespunzător, şi pentru aderarea la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene.

(4) Parlamentul, Preşedintele României, Guvernul şi autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligaţiilor rezultate din actul aderării şi din prevederile alineatului (2).

(5) Guvernul transmite celor două Camere ale Parlamentului proiectele actelor cu caracter obligatoriu înainte ca acestea să fie supuse aprobării instituţiilor Uniunii Europene.

Lucrări de referinţă: *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, Revizuirea Constituţiei. Explicaţii şi comentarii, Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003, p. 131-132; *A. Fuerea*, Manualul Uniunii Europene, ed. a VI-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, p. 319-320; *E.S. Tănăsescu,* Comentariul art.148 din Constituţie, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H.Beck, Bucureşti, 2008, p. 348-357; *C. Ionescu*, Constituţia României. Legea de revizuire comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 307; *A. Fuerea*, Dreptul Uniunii Europene – principii, acţiuni, libertăţi, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, p. 33, 127; *M.-A. Dumitraşcu*, Dreptul Uniunii Europene şi specificitatea acestuia, ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 20, 105, 202, 209; *C. Lefter*, Fundamente ale dreptului comunitar instituţional, Ed. Economică, Bucureşti, 2003, p. 62; *R.-M. Popescu*, Introducere în dreptul Uniunii Europene, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011, p. 137-145; *N. Moussis*, Guide des politiques de l'Europe, ed. a 5-a, Ed. Pedone, Paris 2001, p. 48-49; *F.-X. Priollaud, D. Siritzky*, Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux Traités européenne (TUE-TFUE), La documentation française, Paris, 2008, p. 133.

Studii de specialitate: *C.-L. Popescu*, Control de constituţionalitate. Recomandarea Comitetului Miniştrilor al Consiliului Europei. Constituţionalitate, în Curierul Judiciar nr. 9/2007; *C.-L. Popescu*, Controlul de constituţionalitate. Jurisprudenţa Curţii de Justiţie a Comunităţilor Europene, în Curierul Judiciar nr. 6/2006; *S. Tănăsescu*, Despre autoritatea constituţională a unui tratat european, în Despre constituţie şi constituţionalism – Liber Amicorum Ioan, Muraru, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2012; *R.-M. Popescu*, Uniunea Europeană – subiect de drept internaţional, în Pro Patria Lex, Revistă de studii şi cercetări juridice, vol. XII, nr. 2(23)/2013.

Corelaţii legislative: Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituţiei României (M.Of. nr. 669 din 22 septembrie 2003); Legea nr. 157/2005 pentru ratificarea Tratatului dintre Regatul Belgiei, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungară, Republica Malta, Regatul Ţărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) şi Republica Bulgaria şi România privind aderarea Republicii Bulgaria şi a României la Uniunea Europeană, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005 (M.Of. nr. 465 din 1 iunie 2005); Legea nr. 13/2008 de ratificare a Tratatului de la Lisabona de modificare a Tratatului

privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007 (M.Of. nr. 107 din 12 februarie 2008); Legea nr. 20/1993 pentru ratificarea Acordului european instituind o asociere între România, pe de o parte, și Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de altă parte, semnat la Bruxelles la 1 februarie 1993 (M.Of. nr. 73 din 12 aprilie 1993); Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (versiunea consolidată, JOUE C 202, din 7 iunie 2016); Tratatul privind Uniunea Europeană (versiunea consolidată, JOUE C 202, din 7 iunie 2016).

Comentariu

Sumar

§1. Noțiunea de „integrare" 1596
§2. Personalitatea juridică a Uniunii Europene, ca subiect de drept internațional 1597
§3. Aderarea României la Uniunea Europeană 1598
§4. Exercitarea, în comun, a competențelor - consecințe pe plan intern 1600
§5. Prioritatea dreptului Uniunii Europene în raport cu dreptul intern 1602
§6. Actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene 1603
§7. Aplicarea dreptului Uniunii Europene de către autoritățile române 1603

§1. Noțiunea de „integrare"

1 „*Integrarea în Uniunea Europeană*" – denumirea marginală a articolului – desemnează unul dintre obiectivele pe plan internațional ale României, stabilite pe termen lung. Aderarea la Uniunea Europeană punea în discuție aspecte legate de „raporturile de suveranitate, de relația dintre dreptul intern și cel european"[1]. Pentru aceasta, legiuitorul constituant a fost pus în situația de a crea cadrul legal necesar aderării României la Uniunea Europeană, ceea ce s-a și întâmplat prin introducerea art. 145[1] (prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003), articol devenit 148, în urma republicării Legii fundamentale.

2 Prevederile art. 148 creează cadrul legal intern, la nivel de lege constituțională, pentru dobândirea, de către România, a statutului de stat membru cu drepturi și obligații depline al Uniunii Europene, ținându-se cont, între altele, de art. 49 din Tratatul privind Uniunea Europeană care dispune: „condițiile admiterii și adaptările impuse de aceasta tratatelor pe care se întemeiază Uniunea fac obiectul unui acord între statele membre și statul solicitant. Acest acord se supune ratificării de către toate statele contractante, în conformitate cu normele lor constituționale". În plus, România trebuia să îndeplinească așa-numitele „criterii de la Copenhaga" stabilite în anul 1993 și completate cu cele stabilite la Consiliul European de la Madrid din anul 1995. Printre acestea se găsește și cel care are în vedere „capacitatea statului candidat de a-și asuma obligațiile de membru, inclusiv capacitatea de a aplica în mod eficace normele, standardele și politicile care constituie corpusul legislației UE („acquis-ul"), precum și adeziunea la obiectivele politice, economice și monetare"[2]. Astfel, introducerea art. 145[1] este pe deplin justificată.

3 Referitor la terminologe, trebuie observat faptul că legiuitorul constituant a folosit, în cuprinsul art. 148, atât termenul de „integrare" (a se vedea denumirea marginală a articolului), cât și pe cel de „aderare" (a se vedea alineatele articolului). *Integrarea* diferă de

---

[1] *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 307.

[2] ***, Glosarul sintezelor (*http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhague.html*), accesat la 15 septembrie 2016.

simpla *cooperare*. Integrarea „reprezintă un proces de unificare (...) care nu se poate realiza prin recurgerea la metodele clasice ale cooperării între state, metode care se întemeiază, în principal, pe acordul unanim al statelor (consens); trebuie să se recurgă la procedee mult mai energice şi mai constrângătoare pentru state, în cadrul unei organizaţii pe care o putem aprecia ca fiind o organizaţie supranaţională"[1]. Acest tip de organizaţie prezintă unele elementele specifice, cum ar fi[2]: unele competenţe (...) sunt atribuite organizaţiei; organele sale de decizie sunt autonome în raport cu guvernele statelor membre; instituţiile au competenţa de a adopta acte juridice care sunt impuse statelor membre, inclusiv celor care au votat împotrivă; normele juridice adoptate de instituţiile organizaţiei au efect direct în dreptul intern al statelor membre etc. Altfel spus, „în cadrul unei organizaţii internaţionale de cooperare, precum Organizaţia de Cooperare şi Dezvoltare Economică (OCDE) sau Consiliul Europei, statele membre se angajează să coopereze cu partenerii lor în anumite domenii, definite în prealabil, fără să cedeze din suveranitatea naţională. Dimpotrivă, într-o organizaţie de integrare economică, statele membre se declară dispuse să cedeze anumite competenţe pe care le exercită în temeiul suveranităţii în favoarea unei organizaţii supranaţionale sau, altfel spus, unei suveranităţi comune"[3].

§2. Personalitatea juridică a Uniunii Europene, ca subiect de drept internaţional

De jure, Uniunea Europeană a apărut odată cu intrarea în vigoare a Tratatului privind 4
Uniunea Europeană – TUE – (cunoscut şi sub denumirea de Tratatul de la Maastricht), în anul 1993. Drept argument ne foloseşte chiar art. A alin. (1) al acestui tratat, articol potrivit căruia „(...) Înaltele Părţi Contractante instituie între ele o Uniune Europeană, denumită, în continuare, Uniune". *De facto*, Uniunea Europeană a apărut în urmă cu mai bine de 60 de ani, odată cu intrarea în vigoare a Tratatelor care au instituit trei organizaţii internaţionale, de integrare, şi anume: Tratatul de la Paris prin care s-a instituit Comunitatea Europeană a Cărbunelui şi Oţelului (1951), Tratatele de la Roma care au instituit Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (1957), respectiv Comunitatea Economică Europeană. Legătura dintre cele trei Comunităţi Europene şi Uniunea Europeană o găsim în acelaşi art. A din TUE, la alin. (3), şi anume: „Uniunea are la bază Comunităţile Europene, precum şi politicile şi formele de cooperare prevăzute în prezentul tratat", adică politica externă şi de securitate comună şi cooperarea în domeniul justiţiei şi al afacerilor interne.

Tratatul privind Uniunea Europeană nu conţine nicio prevedere expresă referitoare la 5
personalitatea juridică a Uniunii Europene. „Acest fapt nu conduce automat la ideea că aceasta lipseşte, deoarece, în dreptul internaţional, potrivit Curţii Internaţionale de Justiţie (CIJ), o organizaţie internaţională poate avea personalitate juridică, chiar dacă acest lucru nu a fost prevăzut în actul său constitutiv. În acest sens, amintim Avizul consultativ[4] al CIJ din 11 aprilie 1949, aviz prin intermediul căruia Curtea a recunoscut existenţa personalităţii

---

[1] *C.-A. Colliard, L. Dubouis*, Institutions internationales, ed. 10, Dalloz, Paris, 1995, p. 171, apud *M.-A. Dumitraşcu*, Dreptul Uniunii Europene şi specificitatea acestuia, ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 20.

[2] Adaptare după *M.-A. Dumitraşcu*, op. cit., p. 20.

[3] *N. Moussis*, Guide des politiques de l'Europe, ed. 5, Ed. Pedone, 2001, p. 48-49.

[4] Avizul a fost oferit în aşa-numita cauză Contele Bernadotte, mediator al ONU asasinat în Palestina.

juridice a Organizației Națiunilor Unite, în condițiile în care actul constitutiv (Carta ONU) nu făcea nici o referire la acest aspect. Recunoașterea personalității juridice a avut în vedere misiunea, funcțiile, drepturile și obligațiile pe care ONU le îndeplinea, potrivit acordului de voință al statelor fondatoare. Luând în considerare aceste criterii reținute de către CIJ, putem susține că Uniunea Europeană avea personalitate juridică implicită"[1]. Subliniem faptul că Uniunea a fost creată pentru o perioadă nedeterminată având drept misiune „afirmarea identității sale pe scena internațională"[2]; totodată, Uniunea „definește și pune în aplicare o politică externă și de securitate comună"[3] (PESC) ș.a. În aceste condiții, putem observa că Uniunea a avut organizată instituția „trimișilor speciali", în persoana Înaltului Reprezentat pentru PESC, în Orientul Mijlociu, în Kosovo[4] ș.a. În plus, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, la 1 mai 1999, Uniunea a dobândit capacitatea de a încheia acorduri internaționale cu state terțe în domeniile politicii externe și de securitate comună, respectiv justiție și afaceri interne. Astfel, în temeiul art. 24 și 38 din TUE, Uniunea a încheiat numeroase acorduri, dintre care reținem atenția cele încheiate la 25 iunie 2003 și 16 octombrie 2006 cu Statele Unite ale Americii[5]. În acest fel, atât statele membre, cât și statele terțe au recunoscut, în mod implicit, Uniunii personalitatea juridică.

6 Până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, la 1 decembrie 2009, „Uniunea Europeană era definită ca fiind o entitate *sui generis*, având personalitate juridică emergentă, în existența sa sprijinindu-se pe cei trei piloni instituiți prin Tratatul de la Maastricht, și anume: Comunitățile Europene; politica externă și de securitate comună, respectiv justiția și afacerile interne"[6].

7 Art. 47 TUE consacră, în mod expres, pentru prima dată, personalitatea juridică a Uniunii Europene: „Uniunea are personalitate juridică". Dobândirea de către Uniune a personalității juridice reprezintă rezultatul unei cerințe necesare cu privire la stabilirea clară a statutului juridic al Uniunii pe plan internațional, în general și european, în special.

§3. Aderarea României la Uniunea Europeană

8 Aderarea la Uniunea Europeană reprezintă unul dintre obiectivele pe care România și le-a propus pe plan extern, după anul 1990. Procesul de aderare a început odată cu intrarea în vigoare, la 1 februarie 1995, a Acordului european instituind o asociere între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte și România, pe de altă parte[7]. A urmat depunerea cererii oficiale de aderare la Uniunea Europeană, la 22 iunie 1995. În iulie 1997, Comisia Europeană a publicat „Opinia asupra cererii României de a deveni membru

[1] *R.-M. Popescu*, Uniunea Europeană – subiect de drept internațional, în Pro Patria Lex, Revistă de studii și cercetări juridice, vol. XII, nr. 2(23)/2013, p. 110.

[2] Art. B din TUE.

[3] Art. J1 din TUE.

[4] *F.-X. Priollaud, D. Siritzky*, Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux Traités européenne (TUE - TFUE), La documentation française, Paris, 2008, p. 133.

[5] Potrivit lui *F.-X. Priollaud, D. Siritzky*, op. cit., p. 133.

[6] *A. Fuerea*, Manualul Uniunii Europene, ed. a VI-a, Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 319.

[7] Ratificat prin Legea nr. 20/1993.

al UE", iar în anul următor a fost elaborat „Raportul periodic privind progresele înregistrate de România în vederea aderării". În octombrie 1999, Comisia Europeană a propus începerea negocierilor cu România. Propunerea Comisiei a fost avută în vedere în cadrul Consiliului European de la Helsinki, din 12 decembrie 1999, când s-a decis începerea negocierilor de aderare cu toate statele candidate din Europa Centrală și de Est, printre care și România. Lansarea oficială a negocierilor de aderare a avut loc la 15 februarie 2000 și s-au finalizat în decembrie 2004. Cu ocazia Consiliului Consiliul European din 16-17 decembrie 2004 a fost confirmată data de 1 ianuarie 2007 ca dată a aderării României la Uniunea Europeană.

Redactarea proiectului Tratatului de aderare a început în iulie 2004. La 31 ianuarie 9
2005 a fost finalizată versiunea în limba engleză a proiectului de tratat. „La nivelul Uniunii, redactarea Tratatului de aderare a revenit unui Grup de lucru ad-hoc al Consiliului, textul consolidat fiind elaborat de Comisia Europeană și de statul candidat. Rolul României în acest proces s-a concretizat în verificarea corectitudinii și a integralității prevederilor Tratatului, astfel încât informațiile cuprinse în el să reflecte, în mod exact, rezultatul negocierilor. La sfârșitul procesului, textul consolidat a fost verificat din punct de vedere juridic și lingvistic, versiunea în limba română fiind revizuită de România"[1]. La 3 februarie 2005, Consiliul Uniunii Europene a aprobat, fără dezbatere, textul în limba engleză al Tratatului de aderare a României și Bulgariei la Uniunea Europeană. Partea română a aprobat textul consolidat în limba engleză al Tratatului de aderare la 11 februarie 2005. „După definitivarea procesului de redactare a textului Tratatului, la 22 februarie 2005, Comisia Europeană a formulat, potrivit procedurii, Opinia sa, iar la 13 aprilie 2005 a fost obținut Avizul conform al Parlamentului European asupra Tratatului. Un ultim cuvânt a revenit Consiliul Uniunii Europene care a decis, formal, semnarea Tratatului de aderare, „confirmând, astfel, și în termeni juridici aderarea României la Uniunea Europeană"[2].

Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană a fost conceput și elaborat 10
ținându-se cont de faptul că Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa urma să fie supus ratificării, dorindu-se ca intrarea sa în vigoare să aibă loc în anul 2009. Acest tratat trebuia să înlocuiască, printr-un text unic, ansamblul Tratatelor existente la acel moment. În plus, era Tratatul prin care Uniunea Europeană dobândea personalitate juridică. Situația cu care s-au confruntat redactorii tratatului a fost următoarea: dacă Tratatul de aderare ar fi urmat să intre în vigoare la 1 ianuarie 2007, România ar fi devenit membră a Comunităților Europene, și nu a Uniunii Europene, ca subiect de drept internațional; dimpotrivă, dacă aderarea s-ar fi produs după 1 ianuarie 2007, ar fi fost posibil ca Tratatul constituțional să fi intrat în vigoare, astfel încât România ar fi urmat să adere la Uniunea Europeană, ca subiect de drept internațional. Soluția aleasă de către părți a fost aceea de a redacta, în paralel, un Act de aderare și a un Protocol de aderare, ambele părți integrante ale Tratatului de aderare. În funcție de intrarea în vigoare a Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa, Actul și Protocolul urmau să intre în vigoare alternativ. În cazul în care Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa intra în vigoare înaintea aderării României, Protocolul de aderare intra direct în vigoare. Dacă, însă, Tratatul Constituțional intra în vigoare după aderarea României și Bulgariei, la momentul aderării acestora, intra în vigoare Actul de aderare, iar odată cu intrarea în vigoare a Tratatului Constituțional, Actul de aderare urma să fie abrogat și Protocolul începea să producă efecte juridice.

[1] *M.-A. Dumitrașcu*, op. cit., p. 202.
[2] Idem.

Având în vedere faptul că Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa nu a intrat în vigoare, acesta nefiind ratificat de toate statele membre ale Uniunii Europene, Actul de aderare produce efecte și în prezent.

11 Ratificarea Tratatului de aderare s-a realizat potrivit procedurilor interne ale fiecărui stat membru al Uniunii Europene. În ceea ce privește România, Legea nr. 590/2003 privind tratatele, la art. 19 lit. 1) dispune faptul că „tratatele la nivel de stat, oricare ar fi domeniul de reglementare al acestora" se supun spre ratificare prin lege Parlamentului. La data de 29 aprilie 2005, Guvernul României a aprobat Proiectul de lege pentru ratificarea Tratatului de aderare a România la Uniunea Europeană, trimițându-l Parlamentului spre dezbatere în procedură de urgență. Drept urmare, la data de 17 mai 2005, Camera Deputaților și Senatul reunite în ședință comună (făcându-se, astfel, aplicarea alin. (2) al art. 148), au dezbătut Proiectul de lege pentru ratificarea Tratatului de aderare, adoptând Legea nr. 157/2005.

§4. Exercitarea, în comun, a competențelor – consecințe pe plan intern

12 Aderarea la Uniunea Europeană conduce, între altele, la asumarea, de către fiecare stat, a obligației de a transfera o parte din competențele specifice suveranității, instituțiilor UE, pentru a le exercita, în comun, cu celelalte state. Fundamentul acestei obligații se găsește în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene care, încă din anul 1962, în hotărârea *Van Gend and Loos*[1], a precizat: „Comunitatea constituie o nouă ordine juridică de drept internațional, în favoarea căreia statele și-au limitat drepturile suverane, chiar dacă într-un număr limitat de domenii". Poziția a fost reafirmată în *Costa c. Enel*[2], în anul 1964: „prin instituirea unei Comunități cu o durată nelimitată, dotată cu instituții proprii, cu personalitate, cu capacitate juridică, cu capacitate de reprezentare internațională și, în special, cu puteri reale derivate din limitarea competenței sau din transferul atribuțiilor statelor către Comunitate, acestea din urmă au limitat, chiar dacă în domenii restrânse, drepturile lor suverane".

13 Tratatul privind Uniunea Europeană stabilește, în mod clar, repartizarea competențelor între Uniunea Europeană și statele membre. Sediul materiei îl reprezintă art. 4 și 5 TUE, pe de o parte, și art. 2-6 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), pe de altă parte. Din analiza acestor articole, rezultă următoarele: orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre; Uniunea acționează numai în limitele competențelor care i-au fost atribuite de statele membre prin tratate pentru realizarea obiectivelor stabilite prin aceste tratate; orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre; în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii; în cazul în care tratatele atribuie Uniunii competență exclusivă într-un domeniu determinat, numai Uniunea poate legifera și adopta acte cu forță juridică obligatorie, statele membre putând să facă acest lucru numai în cazul în care sunt abilitate de Uniune sau pentru punerea în aplicare a actelor Uniunii ș.a.

---

[1] Hotărârea *NV Algemene Transport - en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Administration fiscale néerlandaise*, 26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

[2] Hotărârea *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, 4/64, ECLI:EU:C:1964:66.

Competența Uniunii este exclusivă în următoarele domenii: uniunea vamală; stabilirea 14
normelor privind concurența necesare funcționării pieței interne; politica monetară pentru statele membre a căror monedă este euro; conservarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii comune privind pescuitul; politica comercială comună; încheierea unui acord internațional în cazul în care această încheiere este prevăzută de un act legislativ al Uniunii, ori este necesară pentru a permite Uniunii să-și exercite competența internă sau în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora. „În domeniile în care tratatele atribuie o competență exclusivă, Uniunea este singura care are dreptul de a interveni, „ceea ce interzice orice acțiune legislativă a statelor membre, numai dacă, potrivit Curții de Justiție[1], acestea beneficiază de o abilitare specială din partea Uniunii. În această situație, statele membre nu au nimic altceva de făcut decât de a pune în aplicare legislația Uniunii, competența lor în respectivele domenii fiind una reziduală"[2].

Obligația asumată de a „transfera atribuții" este una deosebit de importantă deoarece de 15
aici rezultă faptul că statul membru nu mai are drept de inițiativă legislativă în domeniile supuse transferului, deoarece nu mai deține această competență. De exemplu, în privința politicii comerciale numai Uniunea are competența exclusivă, „întrucât statele membre i-au transferat în întregime responsabilitatea acesteia. Măsurile având caracter național sunt permise în virtutea unei autorizații speciale din partea Uniunii. Altfel spus, statele membre pot acționa în cadrul politicii comerciale numai dacă sunt abilitate, în mod expres, de către instituțiile Uniunii"[3].

Transferarea unor atribuții către instituțiile Uniunii și exercitarea, în comun, cu celelalte 16
state membre a competențelor „nu afectează suveranitatea statelor, ci, dimpotrivă, asigură realizarea ei la un nivel superior (...), în folosul tuturora și a fiecăruia în parte"[4].

În aceste condiții, art. 148 alin. (1) conține o „clauză comunitară generală",[5] „de dele- 17
gare de atribuții, de la nivel național la nivel supranațional, marcă specifică sistemului de integrare pe care se bazează Uniunea Europeană. Remarcăm, așadar, surprinderea funcționării speciale a UE, ca organizație de integrare (și nu de cooperare), care împrumută elemente ce țin de organizarea federală a competențelor"[6]. Având în vedere importanța relațiilor sociale „(care implică transferul de atribuții (...) și exercitarea în comun cu celelalte state membre a unor atribuții)"[7], legiuitorul a considerat necesar ca legea de ratificare a Tratatului de aderare să fie adoptată printr-o procedură specială, „care diferă de

---

[1] Hotărârea *Suzanne Donckerwolcke căsătorită Criel și Henri Schou c. Procureur de la République au tribunal de grande instance de Lille și Directeur général des douanes et droits indirects*, 41/76, ECLI:EU:C:1976:182.

[2] *A. Fuerea*, Dreptul Uniunii Europene – principii, acțiuni, libertăți, Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 33.

[3] Idem, p. 127.

[4] *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, Revizuirea Constituției. Explicații și comentarii, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 132.

[5] *S. Tănăsescu*, Despre autoritatea constituțională a unui tratat european, în „Despre constituție și constituționalism – Liber Amicorum Ioan Muraru", Ed. Hamangiu, București, 2006, p. 310.

[6] *M.-A. Dumitrașcu*, op. cit., p. 209.

[7] Ibidem.

cea prevăzută de Constituție pentru celelalte tratate internaționale"[1]. Reglementarea unei astfel de proceduri speciale conduce la ideea potrivit căreia „în ordinea juridică internă, actul juridic prin care România aderă la, Uniunea Europeană are forță juridică inferioară Constituției și legilor constituționale, dar superioară legilor organice și ordinare"[2].

§5. Prioritatea dreptului Uniunii Europene în raport cu dreptul intern

18 Noțiunea de „prioritate" nu trebuie confundată cu cea de „supremație". Prioritatea semnifică faptul că o normă juridică de drept al Uniunii Europene este, din momentul adoptării sale, imediat și direct aplicabilă în ordinea juridică internă a statelor, iar aplicarea sa nu poate fi înlăturată prin norme naționale, chiar posterioare[3]. Referitor la supremație, aceasta are în vedere raportul care se stabilește între două ordini juridice (sisteme de drept, și nu norme de drept), de exemplu, raportul dintre dreptul internațional și dreptul intern ori raportul dintre dreptul Uniunii Europene și dreptul intern. Dacă strict terminologic, cele două cuvinte pot fi considerate sinonime, atunci când situăm discuția în contextul dreptului UE și din perspectiva literei și, mai ales, spiritului jurisprudenței CJUE, remarcăm faptul că termenul de „supremație" implică mai mult și mai clar ideea de *ierarhie* între normele Uniunii Europene și cele naționale, lucru pe care Curtea nu l-a indicat niciodată în jurisprudența sa, de aceea apreciem cuvântul „prioritate" ca fiind mai potrivit[4].

19 Prin urmare, în cazul în care o autoritate națională se confruntă cu un conflict de norme (una internă și una a Uniunii Europene), prioritate în aplicare va trebui să confere normei de drept al Uniunii Europene. Aceasta nu înseamnă că norma de drept intern va fi abrogată, anulată sau invalidată. Norma de drept intern, astfel neaplicată, nu dispare din ordinea juridică internă, ci rămâne validă și poate fi aplicată la situații de fapt în care nu există riscul interferenței cu competența Uniunii Europene[5].

20 Prioritatea dreptului Uniunii Europene față de dreptul intern al statelor membre a fost consacră pe cale jurisprudențială, în cauza *Costa c. Enel*[6]. Potrivit Curții de Justiție de la Luxemburg, „integrarea dispozițiilor de natură comunitară în dreptul fiecărei țări membre, precum și, într-un sens mai general, sensul și spiritul tratatului au drept corolar imposibilitatea statelor de a face să prevaleze, împotriva unei ordini juridice acceptate de către acestea pe bază de reciprocitate, o măsură unilaterală ulterioară care nu poate astfel să-i fie opozabilă".

21 România nu acceptă prioritatea de aplicare a dreptului Uniunii Europene în temeiul jurisprudenței Curții de Justiție, ci în baza prevederilor constituționale proprii [art. 148 alin. (2)].

22 Prioritatea are în vedere Tratatele Uniunii Europene, și anume: Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Nu trebuie excluse

---

[1] *S. Tănăsescu*, op. cit., p. 310-311.

[2] *E.S. Tănăsescu,* Comentariul art. 148 din Constituție, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1433.

[3] *C. Lefter*, Fundamente ale dreptului comunitar instituțional, Ed. Economică, București, 2003, p. 62.

[4] Potrivit *M.-A. Dumitrașcu*, op. cit., p. 105.

[5] Potrivit *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 1438.

[6] Precitată.

din această categorie actele și tratatele modificatoare (cel mai recent fiind Tratatul de la Lisabona – 2007/2009). Altfel spus, prioritatea se aplică cu privire la întreaga categorie de izvoare primare ale dreptului Uniunii Europene.

Alături de Tratate, legiuitorul menționează ca beneficiind de prioritate și „celelalte 23
reglementări ale Uniunii Europene cu caracter obligatoriu", adică actele juridice ale Uniunii Europene, așa cum sunt menționate în art. 288 TFUE: „regulamente, directive, decizii, recomandări și avize"[1].

§6. Actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene

Potrivit procedurii de revizuire a Tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, 24
reglementată prin art. 48 TUE, guvernul oricărui stat membru, Parlamentul European sau Comisia poate prezenta Consiliului proiecte de revizuire a tratatelor. Potrivit art. 148 alin. (3), aderarea României la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene se face prin lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor. Spre deosebire de situația reglementată la alin. (1) (aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene (...) se face prin lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor), situația din alin. (3) este fundamental diferită, deoarece este avută în vedere calitatea României de stat membru al Uniunii Europene, deoarece tratatele constitutive ale Uniunii Europene sunt revizuite numai de către statele membre. România a pus în aplicare prevederile acestui alineat, atunci când a adoptat legea de ratificare a Tratatului de la Lisabona[2].

§7. Aplicarea dreptului Uniunii Europene de către autoritățile române

Prevederile alin. (4) ale art. 148 sunt reluate, în termeni asemănători, în art. 2 din Legea 25
nr. 157/2005 privind ratificarea Tratatului de aderare a României la UE: *„Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează ducerea la îndeplinire a obligațiilor României rezultate din actul aderării* și din prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și din celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu". Reluarea acestei dispoziții și în legea de ratificare subliniază importanța care trebuie acordată respectării obligațiilor asumate prin Tratatul de Aderare.

După cum se poate observa, îndeplinirea obligațiilor asumate de către România este 26
asigurată la cel mai înalt nivel: președințe, legislativ, executiv și putere judecătorească. Acestea sunt instituțiile statului care sunt angajate, la nivel de lege fundamentală, să ducă la îndeplinire obligațiile asumate de România, obligații ce rezultă din Actul de aderare, Tratatele fundamentale ale Uniunii Europene, respectiv actele juridice ale Uniunii Europene.

---

[1] „Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru. Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinatar cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele. Decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceștia" (art. 288 TFUE).

[2] Legea nr. 13/2008.

27 Instituțiile trebuie să garanteze îndeplinirea obligațiilor ce îi revin țării noastre, în condițiile prevăzute la alin. (2) al art. 148, și anume aplicarea cu prioritate a prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și a celorlalte reglementări ale Uniunii Europene cu caracter obligatoriu în cazul în care există dispoziții contrare în legislația internă.

28 Neîndeplinirea obligațiilor pe care România și le-a asumat prin Actul de aderare poate conduce la angajarea răspunderii statului român pentru prejudiciile cauzate persoanelor fizice sau juridice prin nerespectarea sau aplicarea incorectă ori incompletă a dreptului Uniunii Europene, de către autoritățile statului. De asemenea, poate fi angajată răspunderea statului în temeiul art. 258 TFUE. Astfel, „în cazul în care Comisia consideră că un stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor, aceasta emite un aviz motivat cu privire la acest aspect, după ce a oferit statului în cauză posibilitatea de a-și prezenta observațiile. În situația în care statul în cauză nu se conformează acestui aviz în termenul stabilit de Comisie, aceasta poate sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene".

Art. 149. Aderarea la Tratatul Atlanticului de Nord

Aderarea României la Tratatul Atlanticului de Nord se face prin lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor.

Lucrări de referință: *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, Revizuirea Constituției. Explicații și comentarii, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 133; *E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 149 din Constituție, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1441-1444; *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 307.

Studii de specialitate: Raportul comun privind proiectul de Lege pentru aderarea României la Tratatul Atlanticului de Nord, semnat la Washington, la 4 aprilie 1949, elaborat de Comisia pentru politică externă, respectiv Comisia pentru apărare, ordine publică și siguranță națională ale Senatului și Camerei Deputaților, reunite în ședință comună; *A. Fuerea*, Necesitatea cunoașterii, înțelegerii și aplicării dreptului comunitar european, în Revista de Drept Public nr. 4/2007.

Corelații legislative: Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României (M.Of. nr. 669 din 22 septembrie 2003); Legea nr. 22/2004 pentru aderarea României la Tratatul Atlanticului de Nord, semnat la Washington la 4 aprilie 1949 (M.Of. nr. 185 din 3 martie 2004); Tratatul Atlanticului de Nord semnat la Washington la 4 aprilie 1949.

Comentariu

Sumar

§1. Aspecte generale 1604
§2. Aderarea la Tratatul Atlanticului de Nord 1605
§3. Procedura de adoptare a legii de aderare la Tratatul Atlanticului de Nord 1605

§1. Aspecte generale

1 Aderarea României la Tratatul Atlanticului de Nord a reprezentat, alături de aderarea la Uniunea Europeană, un obiectiv constant al politicii externe, obiectiv asumat la nivel politic și sprijinit de populația țării. Consensul politic și public pentru aderarea la Organizația Tratatului Atlanticului de Nord (NATO) „a permis abordarea dinamică a

proceselor de pregătire pentru aderare şi parcurgerea, cu succes, a unui lung şi complex proces de reforme, militare şi economice, de consolidare a democraţiei şi a statului de drept"[1]. Importanţa istorică a dobândirii, de către România, a statutului de membru cu drepturi şi obligaţii depline al NATO, a determinat legiuitorul constituant să consacre un articol distinct aderării la Tratatul Atlanticului de Nord, art. 145[2] din Legea nr. 429/2003 (în prezent, art. 149, ca urmare a republicării Constituţiei).

§2. Aderarea la Tratatul Atlanticului de Nord

Aderarea României la Tratatul Atlanticului de Nord este rezultatul unui proces de lungă 2
durată, început în octombrie 1990, când ambasadorul român în Belgia a fost autorizat să iniţieze relaţii diplomatice cu NATO. Un an mai târziu, Preşedintele României trimitea Secretarului General al NATO un mesaj în care afirma disponibilitatea ţării noastre de a se angaja într-o cooperare strânsă cu NATO, însă cererea oficială de aderare a fost depusă în februarie 1993. În anul 1994, România a devenit primul stat din Europa Centrală şi de Est care a aderat la Parteneriatul pentru Pace. În Comunicatul final al summit-ului NATO de la Madrid, din 8 iulie 1997, România a fost nominalizată printre statele candidate pentru viitoarea extindere a Organizaţiei. A urmat o perioadă de patru ani (1999-2002) în care România a elaborat şi transmis Programul Naţional Anual de Pregătire pentru integrarea în NATO, în baza Planului de Acţiune lansat la Washington, respectiv Planurile Naţionale de aderare. La summit-ul NATO de la Praga, din 21 noiembrie 2002, România a fost invitată să înceapă convorbirile de aderare. Au urmat două runde de convorbiri de aderare (decembrie 2002; ianuarie 2003), în cadrul cărora România şi-a asumat o serie de obligaţii derivate din aderarea la Tratatul Atlanticului de Nord (sprijinirea consensului la nivel aliat, promovarea păcii şi stabilităţii, contribuţia cu forţe la întregul spectru de operaţiuni al NATO ş.a.). În martie 2003 a fost confirmată voinţa şi capacitatea României de a-şi îndeplini obligaţiile şi angajamentele de a deveni membră cu drepturi depline a NATO. Procedura de aderare s-a finalizat prin depunerea instrumentului de aderare la depozitarul Tratatului, Guvernul Statelor Unite ale Americii, moment în care România a devenit membru cu drepturi şi obligaţii depline al NATO (în anul 2004).

§3. Procedura de adoptare a legii de aderare la Tratatul Atlanticului de Nord

Competenţa conferită celor două camere ale Parlamentului, reunite în şedinţă 3
comună, de a adopta legea de aderare la Tratatul Atlanticului de Nord subliniază dorinţa legiuitorului constituant de a marca natura, scopul şi specificul NATO. Opţiunea ratificării unui tratat internaţional printr-o „lege *sui generis,* în şedinţă comună a Parlamentului, cu o majoritate de două treimi din numărul total a senatorilor şi deputaţilor (...) este justificată de considerente de natură politică şi geo-strategică"[2].

---

[1] Potrivit Raportului comun privind proiectul de Lege pentru aderarea României la Tratatul Atlanticului de Nord, semnat la Washington, la 4 aprilie 1949, elaborat de Comisia pentru politică externă, respectiv Comisia pentru apărare, ordine publică şi siguranţă naţională ale Senatului şi Camerei Deputaţilor, reunite în şedinţă comună.

[2] *E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 149 din Constituţie, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 1444.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul VII
Revizuirea Constituției

Art. 150. Inițiativa revizuirii

(1) Revizuirea Constituției poate fi inițiată de Președintele României la propunerea Guvernului, de cel puțin o pătrime din numărul deputaților sau al senatorilor, precum și de cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot.

(2) Cetățenii care inițiază revizuirea Constituției trebuie să provină din cel puțin jumătate din județele țării, iar în fiecare din aceste județe sau în municipiul București trebuie să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative.

Lucrări de referință: *O. Beaud*, La puissance de L'Etat, PUF, Paris, 1994, p. 263-276; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 90-91 și 98-99; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 201-207 și 620-623; *D.C. Dănișor*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I. Teoria generală, Tratat, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 384-386; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I. Tratat elementar, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 47-57; *Ch. Debbasch și alții*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 2001, p. 89 și urm.; *C. Klein*, Theorie et practique du puvoir constituant, PUF, Paris, 1996, p. 2-10; *C. Klein*, în *M. Troper, D. Chagnollaud*, Traite international de droit constitutionnel, tome 3, Suprematie de la Constitution, L.G.D.J., Paris, 2012, p. 6-12; *C. Klein, A. Sajo*, Constitution-making: process and substance, în *M. Ronsenfeld, A. Sajo* (eds.), The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford University Press, 2012, p. 426-436; *M. Loughlin, N. Walker* (eds.), The paradox of constitutionalism – Constituent power and constitutional form, Oxford University Press, Oxford, 2007; *E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 150, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1445-1450.

Studii de specialitate: *M. Andreescu*, O analiză a programelor și propunerilor de reformă constituțională în România, în Curierul Judiciar nr. 3/2013; *M. Balan*, Necesitatea, utilitatea și limitele revizuirii Constituției, în Revista de Drept Public nr. 1/2013; *R. Carp*, Adunarea Constituantă, o soluție pentru reforma sistemului constituțional românesc?, în Revista de Drept Public nr. 1/2008; *M. Enache*, Revizuirea Constituțiilor, în Revista de Drept Public nr. 4/2011; *C. Ionescu*, Mai este necesară revizuirea Constituției?, în Curierul Judiciar nr. 6/2014; *C. Ionescu*, Necesitatea revizuirii Constituției României și puterile Adunării Constituante derivate, în Curierul Judiciar nr. 9/2013; *U.K. Preuss*, Constitutional powermaking for the new polity: some deliberations on the relations between constituent power and the Constitution, în Cardozo Law Review, vol. 14, 1992-1993; *E.S. Tănăsescu*, Revizuirea Constituției, în Curierul Judiciar nr. 10/2003; *C. Șandru*, Despre revizuirea Constituției, în Dreptul nr. 3/1994

Comentariu

Sumar

§1. De ce este necesară revizuirea unei Constituții? 1608
§2. Conținutul revizuirii 1609
§3. Revizuirea implicită și falsa revizuire a Constituției 1609
§4. Distincția între Constituția suplă și Constituția rigidă 1611
§5. Constituția României este o constituție rigidă 1612
§6. Titularii dreptului de inițiativă a revizuirii Constituției 1612

§1. De ce este necesară revizuirea unei Constituții?

1 Ca orice act normativ, Constituția reflectă anumite realități concret-istorice și cerințe sociale existente în momentul adoptării sale. Cum societatea în ansamblul ei se află într-o continuă schimbare și transformare, realitățile respective înregistrează, practic, aceeași dinamică. Ca atare, după o anumită perioadă de la adoptarea ei, Constituția trebuie să fie revizuită, cu alte cuvinte, să fie adaptată noilor realități și condiții social-istorice. Riscul nerespectării acestei legități constă în perimarea conținutului Constituției și repercutarea acesteia asupra întregului ansamblu al sistemului de guvernare a societății, ceea ce atrage după sine posibila anchilozare a lui. În favoarea ideii de revizuire a Constituției pot fi invocați atât factori de natură politică, cât și factori de natură juridică[1]. Din punct de vedere politic, este cunoscut că orice Constituție trebuie să reflecte raporturile și realitățile politice din momentul adoptării sale. În cazul schimbării profunde a acestor realități, este firesc să se modifice în mod corespunzător și texte ale Constituției. Este necesar să se revizuiască Constituția și atunci când pe parcursul aplicării sale apar realități și cerințe noi ce impun o reglementare constituțională corespunzătoare. Din punct de vedere juridic, Constituția fiind în esența sa o lege, aceasta este supusă în mod firesc modificării. În art. 28 din Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului, ce figurează ca preambul al Constituției Franței din 1793, se arată că „un popor are întotdeauna dreptul de a reexamina, corecta și de a schimba propria constituție. O generație nu poate subjuga cu legile sale generațiile viitoare"[2].

2 De obicei, posibilitatea de revizuire a Constituției, ca și procedura de revizuire a acesteia sunt expres prevăzute chiar în textul legii fundamentale. Absența din textul Constituției a prevederilor referitoare la revizuirea acesteia poate genera grave tensiuni între diferitele forțe politice existente în societate, inclusiv între partidele parlamentare care, fiind interesate să inițieze sau să propună anumite modificări în legea fundamentală, nu ar putea face acest lucru datorită lipsei unei proceduri corespunzătoare[3]. Desigur, pot să apară tensiuni între grupurile politice reprezentate în forul legislativ în legătură cu dispozițiile ce ar urma să fie supuse revizuirii și chiar după realizarea unui consens al acestora, referitor la temele sau obiectivele revizuirii. Iată, prin urmare, că oportunitatea revizuirii constituției este o problemă extrem de delicată și întotdeauna aceasta presupune negocieri și compromisuri de natură politică ale partidelor și grupurilor parlamentare, interesate să inițieze sau să propună anumite modificări ale Legii fundamentale. Tot atât de periculoasă prin efectele sale destabilizatoare, este și practica de a modifica oricând o constituție. O asemenea practică este posibilă, în special în regimuri politice nedemocratice, fiind inițiată fie de un partid politic, având o largă majoritate parlamentară, fie de un lider autoritar, susținut de anumite cercuri sau forțe politice, în scopul de a-și consolida hegemonia asupra opoziției, sau de a-și realiza anumite interese de natură politică și economică ori particulare.

3 Fără a se renunța la ideea necesității obiective a perfecționării cadrului constituțional corespunzător schimbărilor ce au loc în societate și a voinței poporului și pentru evitarea

---

[1] A se vedea pe larg, *Ch. Debbasch și alții*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 2001, p. 89 și urm.

[2] Les Constitutions de la Frane, Flammarion, Paris, 1995, p. 82.

[3] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 202.

intereselor politice conjuncturale de revizuire facilă și repetată a Legii fundamentale, se poate conchide că soluția optimă în materie de revizuire constituțională este stabilirea unui echilibru între cele două tendințe și alegerea corectă a momentului revizuirii, precum și stabilirea clară a conținutului revizuirii. În orice situație, trebuie să primeze voința clară și expres formulată a poporului sau a reprezentanților săi în legătură cu alegerea momentului revizuirii și cu temele acesteia.

§2. Conținutul revizuirii

Din punct de vedere al legisticii formale, revizuirea Constituției constă în modificarea 4
acesteia fie prin reformularea sau abrogarea anumitor articole, fie prin adăugarea unui text nou. Alte posibilități „tehnice" de revizuire nu există. Din punct de vedere al conținutului material al revizuirii, amploarea acesteia depinde de obiectivele convenite de forțele politice care sunt de acord să inițieze formarea puterii constituante derivate și să-i propună temele revizuirii. Parlamentul care va exercita această putere/competență de revizuire a textului constituțional va fi obligat să respecte cu strictețe temele sau obiectivele revizuirii constituționale convenite între forțele politice și, totodată, normele de tehnică legislativă în materie.

§3. Revizuirea implicită și falsa revizuire a Constituției

Orice constituție scrisă fixează, printre altele, coordonatele generale ale întregului 5
sistem de drept, principiile sale fundamentale. Astfel, normele dreptului civil, penal, administrativ, financiar, al muncii, familiei ș.a. concretizează și dezvoltă la nivel de ramură a sistemului de drept, principiile și normele constituționale. Desigur, sunt și norme juridice de drept civil, penal ș.a. care nu asimilează reglementări ce alcătuiesc ordinea constituțională a statului.

Rezultă de aici cerința ca principiile și normele cuprinse în Constituție – atâta timp cât 6
Constituția este în vigoare – să se bucure de stabilitate. Prin urmare, să nu existe niciun dubiu asupra existenței și valabilității lor. Nu se va putea asigura o asemenea stabilitate dacă legea fundamentală va fi modificată implicit printr-o voință legislativă ordinară.

Revizuirea implicită a Constituției poate să rezulte din adoptarea unei norme juridice 7
al cărei conținut derogă de la prevederile constituționale. În acest caz se cere ca adoptarea unei asemenea norme să nu se fi făcut printr-o lege de modificare a Constituției, ci printr-o simplă lege ordinară sau chiar printr-o lege organică. De pildă, dacă, în pofida art. 62 alin. (2) din Constituția României („Organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament au dreptul la câte un loc de deputat, în condițiile legii electorale. Cetățenii unei minorități naționale pot fi reprezentați numai de o singură organizație"), printr-o lege electorală s-ar prevedea că asemenea organizații ar avea dreptul și la un fotoliu senatorial, iar respectiva dispoziție s-ar aplica cu prilejul constituirii Parlamentului, derogându-se astfel de la dispoziția constituțională, am fi în prezența unei revizuiri implicite a Constituției.

O revizuire implicită a Constituției poate consta, de asemenea, din neaplicarea repetată 8
a unei dispoziții constituționale care, potrivit Legii fundamentale, ar urma să se aplice cu o anumită periodicitate (de pildă, dacă Avocatul Poporului, deși este dator, potrivit art. 60

din Constituție, să prezinte anual raportul de activitate celor două corpuri legiuitoare sau la cererea acestora, nu își respectă această obligație constituțională; de asemenea, dacă Președintele desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru, fără a consulta partidele reprezentate în Parlament ori fără a ține seama de propunerea acestora, rezultă că Legea fundamentală a fost modificată implicit).

9 Revizuirea sau modificarea implicită a Constituției se poate produce și în situația în care Parlamentul ar adopta o lege ordinară care derogă în mod vădit de la litera Constituției, forul legislativ considerând, însă, că legea respectivă păstrează nealterat „spiritul Constituantului". Dacă într-o asemenea situație ipotetică, Curtea Constituțională, sesizată cu privire la neconstituționalitatea legii, ar aprecia că legea în cauză este totuși constituțională, aceasta urmând a fi promulgată, înseamnă că Legea fundamentală a fost modificată implicit.

10 În cazul evocat ipotetic, modificarea adusă constituției ar consta în schimbarea, prin intermediul unei legi organice sau ordinare, a conținutului unei norme constituționale, justificându-se că norma prin care s-a făcut derogarea corespunde „spiritului constituției".

11 În condițiile în care s-ar acorda unui organism competența să aprecieze constituționalitatea unei legi exclusiv în „spiritul" constituției, dar nu și în „litera" acesteia, se poate deschide calea unor permanente modificări implicite ale Legii fundamentale – acțiune cu grave consecințe nu numai pe plan juridic, ci și politic, economic și social.

12 În concluzie, se poate reține că modificarea implicită a Constituției constă în schimbarea unor dispoziții ale acesteia, fără a se recurge la procedura de revizuire prevăzută în însăși Legea fundamentală, ci la altă procedură. Practic, revizuirea implicită, indiferent care ar fi motivele și procedeul utilizat, are ca rezultat încălcarea Constituției.

13 O formă mult mai gravă a revizuirii este falsa revizuire sau frauda constituțională. Ea constă, de pildă, în schimbarea, printr-o modificare legală a constituției, a regimului politic consacrat în textul inițial al Constituției, fără a se schimba în mod corespunzător și cadrul constituțional. Astfel, dacă printr-o revizuire a constituției care inițial ar prevedea un regim parlamentar clasic s-ar introduce în sistemul constituțional respectiv elemente ale sistemului politic prezidențial (de exemplu: schimbarea răspunderii Guvernului față de Parlament cu o răspundere a acestuia față de Președinte, ori schimbarea procedurii alegerii Președintelui de către Parlament, cu procedura alegerii acestuia prin vot universal direct, în felul acesta președintele nemaifiind subordonat Parlamentului), Constituția respectivă ar fi revizuită prin fraudă.

14 În doctrina constituțională franceză se consideră că reforma constituțională impusă de președintele De Gaulle în 1962 în virtutea art. 11 al Legii fundamentale, care îi conferea prerogativa de a supune unui referendum orice proiect de lege privind organizarea autorităților publice, s-a făcut cu încălcarea Constituției. Exercitând această prerogativă, Președintele Franței a propus un proiect de lege pe care l-a supus consultării referendare a electoratului. Proiectul prevedea, prin derogare de la prevederile constituționale, că Șeful Statului se va alege prin vot universal direct. În acest fel, s-a schimbat modul de alegere a șefului statului printr-o lege care nu avea caracter constituțional. Revizuirea Constituției rezultată din adoptarea prin referendum a proiectului de lege prezidențial, este apreciată în literatura de specialitate franceză, ca o abatere de la spiritul și litera Constituției. Faptul că revizuirea a fost aprobată de electorat, care și-a manifestat astfel voința suverană, nu

schimbă, în opinia unor autori, „esența constituțională" a reformei. Obiectivul urmărit în speță ar fi trebuit să fie realizat prin metode constituționale[1)].

§4. Distincția între constituția supla și constituția rigidă

Din punct de vedere al procedurii de revizuire, constituțiile sunt suple sau rigide. 15
Constituția suplă este o constituție a cărei revizuire se înfăptuiește, practic prin votarea, fără o procedură specială, a unei legi ordinare[2)]. Prin acesta, chiar principiul supremației constituției este compromis. Se înțelege că o constituție cutumiară este suplă și, deci, întotdeauna adaptabilă la schimbările din societate. În epoca modernă, exemple de astfel de constituții sunt foarte puține. În literatura de specialitate este menționată, în acest sens, Constituția Africii de Sud din 1961.

Constituția României din 1965 a fost în realitate o constituție suplă, deși votul cerut 16
pentru modificare era de 2/3 din numărul total al deputaților M.A.N. Ea a fost modificată expres de zece ori și, implicit, o dată prin Decretul-lege nr. 2/1989.

Constituția rigidă este o constituție a cărei modificare se dovedește a fi mai dificilă decât 17
cea a unei legi ordinare, datorită procedurii cerute, care implică, în general, colaborarea mai multor organisme constituționale și votul unei majorități calificate, adică 2/3 din numărul membrilor parlamentului. În epoca contemporană, tendința constituanților este de a adopta constituții rigide. Constituțiile democratice sunt prin natura lor rigide, din grija legiuitorilor constituanți de a conserva caracterul democrat al acestora.

Aprecierea unei constituții ca fiind rigidă impune nu numai analiza dispozițiilor 18
constituționale, ci și a vieții politice în general. Existența unui partid dominant, masiv reprezentat în Parlament – ai cărui membri respectă cu strictețe normele de disciplină de partid – asigură oricând și cu ușurință modificarea Legii fundamentale, întrunind fără nicio dificultate numărul de voturi cerut pentru modificarea unei constituții.

Motivul revizuirii unei constituții este foarte diferit, nu numai de la țară la țară, dar 19
chiar în cadrul aceleași țări. Transformările profunde în viața socială, care afectează vreuna dintre instituțiile de guvernare sau diferite alte norme constituționale, impun revizuirea legii fundamentale; o constituție poate fi revizuită și în situații de criză politică, ca un mijloc de rezolvare a acesteia. Doctrina constituțională s-a oprit, în general, la câteva cazuri mai des întâlnite:

a) producerea unui eveniment politic marcant (de exemplu, Constituțiile unor foste țări socialiste au fost modificate după 1989 prin abrogarea expresă a dispozițiilor constituționale referitoare la rolul conducător al partidului comunist în societate);

b) schimbări produse în structura organismelor guvernante (de exemplu, instituirea funcției prezidențiale în sistemul constituțional român în 1974);

c) transformarea denumirii unor organisme prin care se exercită puterea publică (de exemplu, transformarea în 1961 a Prezidiului Marii Adunări Naționale în Consiliul de Stat);

d) procedura unor schimbări în organizarea și funcționarea unuia sau unora dintre organismele prin care se exercită guvernarea (de exemplu, reforma constituțională din

---

[1)] A se vedea, în acest sens, *G. Burdeau*, op. cit., p. 94-96; *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. I, L.G.D.J., Paris, 1979, p. 145.

[2)] *C. Cadoux*, op. cit., p. 209-210.

Franța din 1962 a schimbat procedeul alegerii indirecte a președintelui republicii, cu votul direct al tuturor alegătorilor; în 1913, Constituția S.U.A. a fost modificată prin abrogarea Amendamentului nr. 16, potrivit căruia, senatorii urmau să fie aleși de populația statului respectiv. Amendamentul nr. 22 al aceleiași Constituții, adoptat în 1951, a precizat că „nicio persoană nu va fi aleasă în funcția de Președinte mai mult de două ori și nicio persoană care a deținut funcția de Președinte sau a activat ca Președinte de peste doi ani din durata unui mandat acordat prin alegeri unei alte persoane, nu va fi aleasă în funcția de Președinte mai mult de o dată").

§5. Constituția României este o constituție rigidă

20 Constituția României este o constituție rigidă, în sensul că, pentru a fi revizuită, trebuie să se urmeze o procedură complexă, presupunând acțiunea conjugată a mai multor factori de inițiativă. Constituantul a prevăzut și anumite limite ale revizuirii sale, ceea ce îi accentuează caracterul de constituție rigidă. Rigiditatea Constituției este asigurată și prin stabilirea în art. 152 al acesteia a limitelor revizuirii.

§6. Titularii dreptului de inițiativă a revizuirii Constituției

21 Potrivit art. 150 alin. (1) din Constituție, inițiativa revizuirii aparține:

a) președintelui României, la propunerea Guvernului;

b) cel puțin unei pătrimi din numărul deputaților sau senatorilor;

c) unui segment reprezentativ din populația țării de cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot, cu condiția ca aceștia să provină din cel puțin jumătate din județele țării, iar în fiecare dintre județele respective sau în municipiul București să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături de adeziune la inițiativa de revizuire.

22 Dispozițiile constituționale privind exercitarea dreptului de inițiativă în materie de revizuire a Constituției, de către cele două autorități de vârf ale puterii executive, pun în evidență un obstacol în calea voinței discreționare, fie a Președintelui României, fie a Guvernului, de a iniția procedura de revizuire a Constituției. Autoritățile executive înzestrate cu drept de inițiativă constituțională în materie de revizuire a Legii fundamentale pot avea voințe legislative diferite, chiar contradictorii. Mai mult chiar, pot evalua diferit nu numai oportunitatea revizuirii, ci și temele acesteia. Dacă, de principiu, Președintele și Guvernul nu pot deține și exercita putere constituantă originară, nici în materie de revizuire constituțională, aceste două autorități publice nu pot avea o marjă extinsă de acțiune. Atât Guvernul, cât și Președintele României se cenzurează reciproc. Potrivit textului constituțional, nici Președintele României, nici Guvernul nu pot iniția procedura de revizuire a legii fundamentale decât împreună. Cât privește dreptul membrilor Parlamentului de a promova inițiativa revizuirii, acesta este pe deplin justificat, cu condiția de a întruni anumite cerințe de reprezentativitate care să confere un minimum de legitimitate acestui demers parlamentar. Justificată este și inițiativa cetățenească de revizuire constituțională, cu condiția asigurării unei cote determinate de reprezentativitate.

23 În sistemul nostru constituțional odată inițiativa declanșată, ea își urmează cursul potrivit procedurii constituționale. Parlamentul are obligația să ia în considerare inițiativa legislativă de revizuire a Constituției, neavând dreptul de a evalua sau aprecia

oportunitatea acesteia. Altfel spus, Parlamentul, în calitate de Adunare Constituantă derivată, nu poate cenzura voința inițiatorilor revizuirii. Depunerea inițiativei legislative de revizuire a Constituției de către inițiatorii acesteia conferă automat Camerei sesizate, puterea constituantă derivată.

Orice inițiativă de revizuire a Constituției poate fi percepută ca un demers de amenințare 24
a stabilității constituționale și, chiar de schimbare a arhitecturii constituționale stabilite anterior de o Adunare Constituantă. În procedura de dezbatere parlamentară, Camerele legislative vor avea dreptul să respingă *de plano* proiectul de lege sau propunerea legislativă de revizuire a Constituției.

Art. 151. Procedura de revizuire

(1) Proiectul sau propunerea de revizuire trebuie adoptată de Camera Deputaților și de Senat, cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere.

(2) Dacă prin procedura de mediere nu se ajunge la un acord, Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, hotărăsc cu votul a cel puțin trei pătrimi din numărul deputaților și senatorilor.

(3) Revizuirea este definitivă după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire.

Lucrări de referință: *D.C. Dănișor*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I. Teoria generală, Tratat, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 384-386; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 437-442; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I. Tratat elementar, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 47- 57; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 620-623; *E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 151, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1450-1455

Studii de specialitate: *Ș. Deaconu*, Câteva considerații privind referendumul național consultativ în România, în Dreptul nr. 11/2007.

Corelații legislative: Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010); Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului (M.Of. nr. 84 din 24 februarie 2000); Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României (M.Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003); Legea nr. 375/2003 pentru organizarea și desfășurarea referendumului național privind revizuirea Constituției (M.Of. nr. 669 din 22 septembrie 2003).

Comentariu

Sumar

§1. Procedura de revizuire a Constituției 1613
§2. Verificarea constituționalității proiectului sau a propunerii de revizuire 1615
§3. Aprobarea revizuirii constituționale prin referendum național 1615

§1. Procedura de revizuire a Constituției

Procesul legislativ de inițiere și adoptare a unei legi care are ca obiect de reglementare 1
revizuirea Constituției este cu totul diferit de cel al unei legi organice sau ordinare. Aceasta, datorită importanței Legii fundamentale, care reclamă nu numai o solemnitate formală, particulară a procedurilor legislative, dar și asigurarea exprimării unei cât

mai largi voințe suverane în legătură cu două aspecte esențiale: stabilirea oportunității revizuirii Constituției și evaluarea conținutului legii prin care s-a reglementat revizuirea constituțională. De aceea, art. 151 alin. (3) din Constituție prevede că revizuirea este definitivă după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire.

2 Legea de revizuire a Constituției adoptată de Parlament nu este supusă procedurii promulgării, ci doar aprobării populare prin referendum național. Corpul electoral devine astfel un participant direct și decisiv în procesul revizuirii, suplinind, chiar lipsa actului de promulgare a legii de revizuire a Constituției. Din moment ce corpul referendar a aprobat textul legii de revizuire, aceasta nu mai poate fi contestată de Președintele României și nici de orice altă autoritate publică. Poporul cauționează prin votul său aprobativ conținutul propriu-zis al revizuirii constituționale, aceasta devenind definitivă.

3 Art. 150 din Constituție a stabilit titularii dreptului de revizuire a Constituției. Aceștia sunt:

a) Președintele României, la propunerea Guvernului;

b) cel puțin o pătrime din numărul deputaților sau al senatorilor;

c) cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot, dacă aceștia provin din cel puțin din cel puțin jumătate din județele țării și dacă în fiecare din aceste județe sau în municipiul București se înregistrează cel puțin 20.000 de semnături în sprijinul inițiativei respective.

4 Legitimitatea constituțională a dreptului de a iniția revizuirea Constituției al cărui titular comun sunt Președintele României și Guvernul, are la bază mandatul reprezentativ al Președintelui și rolul constituțional al Guvernului de a asigura realizarea politicii interne și externe a țării și de a exercita conducerea generală a administrației. Oricând aceste două autorități publice pot conlucra în vederea declanșării unei proceduri de revizuire a Legii fundamentale. Constituția nu prevede alte condiții procedurale pentru inițierea unei astfel de proceduri. Textul constituțional comentat este destul de explicit pentru a se înțelege că dreptul Președintelui și al Guvernului de a declanșa o procedură de revizuire constituțională trebuie să fie exercitat numai împreună de cele două autorități publice. Adunarea Constituantă a împiedicat, astfel, un exces de autoritate din partea puterii executive în materie de revizuire a Legii fundamentale.

5 În ceea ce îi privește pe membrii Parlamentului, Legiuitorul constituant a voit să asigure o minimă condiție de reprezentativitate a inițiativei parlamentare de revizuire a Constituție. Aceeași preocupare pentru a imprima un caracter cât mai reprezentativ inițiativei cetățenești de revizuire a Constituției, rezultă din condițiile pe care trebuie să le îndeplinească aceasta.

6 Din punct de vedere procedural, revizuirea propriu-zisă a Constituției presupune, în afara declanșării inițiativei prezidențiale sau parlamentare, ori a celei cetățenești, două etape:

a) dezbaterea proiectului sau a propunerii de revizuire, de către fiecare Cameră, potrivit procedurii legislative și adoptarea ei cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecăreia dintre ele;

b) aprobarea, prin referendum, a revizuirii, după adoptarea ei de către Camera Deputaților și Senat.

7 Dacă una dintre Camere adoptă proiectul într-o altă formă decât a fost adoptat de către cealaltă Cameră, se declanșează procedura de mediere. Dacă prin procedura de mediere

nu se soluționează divergența, cele două Camere hotărăsc în ședință comună, cu votul a cel puțin trei pătrimi din numărul membrilor lor.

Proiectul de lege sau propunerea legislativă de revizuire a Constituției intră în procedură 8
legislativă însoțite de avizul Consiliului Legislativ și de Decizia Curții Constituționale privind respectarea condițiilor constituționale pentru revizuire.

§2. Verificarea constituționalității proiectului sau a propunerii de revizuire

Art. 19 din Legea nr. 47/1992, republicată, prevede că *înainte de sesizarea* Parlamen- 9
tului pentru inițierea procedurii legislative de revizuire a Constituției, proiectul de lege sau propunerea legislativă se depune la Curtea Constituțională, care este obligată ca, în termen de 10 zile, să se pronunțe asupra constituționalității sale. Decizia Curții Constituționale se pronunță în plen, cu votul a două treimi din numărul judecătorilor Curții și se comunică celor care au inițiat proiectul de lege sau propunerea legislativă ori, după caz, reprezentantului acestora. Decizia se publică în Monitorul Oficial al României. Proiectul de lege sau, după caz, propunerea legislativă se depune la Curte, însoțită de avizul Consiliului Legislativ. Proiectul de lege sau propunerea legislativă poate fi prezentat Parlamentului numai împreună cu decizia Curții Constituționale.

Curtea Constituțională se pronunță din oficiu, potrivit art. 146 lit. a) din Consti- 10
tuție, asupra inițiativelor de revizuire a Legii fundamentale. Raportarea acestui text la procedura de revizuire a Constituției relevă atribuția Curții Constituționale de a verifica constituționalitatea dispozițiilor cuprinse în proiectul legii constituționale sau al propunerii făcută de parlamentari sau de cetățeni, conform art. 150 din Constituție, înainte ca aceasta să fie supusă dezbaterii în Camera Deputaților și în Senat. Verificând constituționalitatea inițiativei de revizuire a Legii fundamentale, Curtea constată dacă propunerea de revizuire încalcă prevederile art. 152 din Constituție sau alte dispoziții ale acesteia – evident altele decât cele care urmează a fi revizuite – ori valorile intrinseci ale statului de drept. Legiuitorul constituant a lăsat o libertate largă Curții Constituționale să aprecieze asupra constituționalității textelor cuprinse în inițiativa de revizuire, deși în exercitarea controlului, Curtea Constituțională se pronunță doar asupra problemelor de drept. Sarcina judecătorului constituțional este, din acest punct de vedere, extrem de delicată, întrucât în domeniile reglementate de normele dreptului constituțional politica se interferează curent cu dreptul, astfel încât o normă constituțională poate să afecteze valori politice ale statului de drept.

O altă problemă care ridică semne de întrebare este procedura care trebuie urmată în 11
cazul în care, verificând constituționalitatea inițiativei de revizuire a Constituției, Curtea Constituțională constată neconstituționalitatea anumitor dispoziții cuprinse în aceasta. Într-o atare situație, decizia Curții Constituționale fiind obligatorie pentru toate autoritățile publice, textele a căror constituționalitate este infirmată de Curtea Constituțională, în principiu, nu mai pot fi supuse dezbaterii Camerelor legislative.

§3. Aprobarea revizuirii constituționale prin referendum național

Potrivit art. 151 alin. (3) din Constituție, revizuirea este definitivă numai după adop- 12
tarea ei prin referendum. Deși legiuitorul constituant se referă la adoptarea de către

cele două Camere a proiectului sau a propunerii legislative de revizuire a Constituţiei [art. 151 alin. (1)] şi la definitivarea revizuirii [art. 151 alin. (3)], aceasta nu înseamnă că aprobarea revizuirii prin referendum ar fi o fază procedurală a adoptării de către Camere a iniţiativei legislative privind revizuirea. Cele două etape ale revizuirii sunt distincte şi complementare, definitivarea revizuirii având, practic, o valoare juridică în sine, la fel cu cea a adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire de către Camera Deputaţilor şi de Senat. Fiecare etapă are, însă, efecte juridice distincte. Legea de revizuire a Constituţiei, deşi este adoptată de cele două Camere legislative, va intra în ordinea juridică numai după aprobarea ei prin referendum naţional. Referendumul are semnificaţia unei condiţii suspensive a deciziei legislative de revizuire constituţională[1].

13 Competenţa Curţii Constituţionale de a controla din oficiu constituţionalitatea iniţiativelor de revizuire a Constituţiei după dezbaterea acestora în Parlament, se justifică, întrucât este posibil, chiar şi teoretic, ca pe parcursul dezbaterii parlamentare a iniţiativei de revizuire, aceasta să contravină unor dispoziţii sau principii constituţionale. O asemenea ipoteză este teoretic posibilă, întrucât iniţiativa de revizuire a Constituţiei este susceptibilă de a fi amendată pe parcursul procedurii legislative. Într-o astfel de situaţie, Legea nr. 47/1992, republicată, prevede în art. 23 că în termen de 5 zile de la adoptarea legii de revizuire a Constituţiei, Curtea Constituţională se pronunţă, din, oficiu, asupra acesteia. Decizia prin care se constată că nu au fost respectate dispoziţiile constituţionale referitoare la revizuire se trimite Camerelor legislative, în vederea reexaminării legii de revizuire a constituţiei, pentru punerea ei de acord cu textul Constituţiei, conform deciziei instanţei de contencios constituţional.

14 Legea de revizuire adoptată de Parlamentul României stă sub semnul provizoratului până la confirmarea rezultatelor referendumului de către Curtea Constituţională.

15 Organizarea referendumului se face în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire şi este necesară, întrucât Constituţia a fost aprobată printr-o procedură similară.

16 În doctrina de specialitate s-a subliniat că, întrucât legea de revizuire a Constituţiei va deveni definitivă după aprobarea ei prin referendum, înseamnă că ea va intra în vigoare în momentul publicării în Monitorul Oficial a deciziei Curţii Constituţionale de confirmare a rezultatelor referendumului[2].

17 În condiţiile în care referendumul are valoarea unei condiţii suspensive a efectelor juridice ale adoptării de către Camere a proiectului sau a propunerii legislative de revizuire, rezultatul pozitiv al referendumului definitivează revizuirea.

18 Faţă de cele arătate, considerăm că momentul intrării în vigoare a legii de revizuire a Constituţiei este data publicării în Monitorul Oficial a deciziei prin care se confirmă regularitatea constituţională a procedurilor referendare pentru aprobarea Constituţiei.

19 Legiuitorul constituant a prevăzut expres unele limite ale revizuirii Constituţiei, alăturându-se, astfel, unei practici relativ larg răspândite[3].

---

[1] *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 439.

[2] *T. Drăganu*, op. cit., p. 45.

[3] Limite ale revizuirii Constituţiei sunt prevăzute, între altele, şi de Constituţiile Franţei, Portugaliei, Bulgariei, Italiei.

Art. 152 interzice revizuirea dispozițiilor referitoare la caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, pluralismul politic și limba oficială, precum și orice revizuire a unor dispoziții care ar avea ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora. 20

Primele două alineate ale art. 152 instituie așa numitele limite materiale ale revizuirii[1]. Alin. (3) al art. 152 prevede o restricție de ordin formal, în sensul că nu pot fi revizuite nici textele constituționale care nu sunt exceptate, potrivit primelor două alineate ale art. 152, de la procedura de revizuire. Astfel, Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de asediu sau a stării de urgență și nici în timp de război[2]. 21

Art. 152. Limitele revizuirii

(1) Dispozițiile prezentei Constituții privind caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială nu pot forma obiectul revizuirii.

(2) De asemenea, nicio revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

(3) Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de asediu sau a stării de urgență și nici în timp de război.

Lucrări de referință: *D.C. Dănișor*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I. Teoria generală, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 387-388; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 441; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I. Tratat elementar, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 47-57; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 620- 623; *E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 152, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1455-1463.

Studii de specialitate: *M. Andreescu*, O analiză a programelor și propunerilor de reformă constituțională în România, în Curierul Judiciar nr. 3/2013; *M. Balan*, Necesitatea, utilitatea și limitele revizuirii Constituției, în Revista de Drept Public nr. 1/2013; *R. Carp*, Adunarea Constituantă, o soluție pentru reforma sistemului constituțional românesc?, în Revista de Drept Public nr. 1/2008; *C. Ionescu*, Necesitatea revizuirii Constituției României și puterile Adunării Constituante derivate, în Curierul Judiciar nr. 9/2013; *C. Ionescu*, Mai este necesară revizuirea Constituției?, în Curierul Judiciar nr. 6/2014; *E.S. Tănăsescu*, Revizuirea Constituției, în Curierul Judiciar nr. 10/2003; *C. Șandru*, Despre revizuirea Constituției, în Dreptul nr. 3/1994.

Corelații legislative: Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010); Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului (M.Of. nr. 84 din 24 februarie 2000); Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României (M.Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003); Legea nr. 375/2003 pentru organizarea și desfășurarea referendumului național privind revizuirea Constituției (M.Of. nr. 669 din 22 septembrie 2003).

Comentariu

Sumar

§1. Constituția României este o constituție rigidă 1618
§2. Rațiunea includerii în Constituție a limitelor revizuirii sale 1619

[1] A se vedea, de pildă, art. 288 din Constituția Portugaliei din 1976.

[2] Prevederi asemănătoare se găsesc, de pildă, în Constituția Spaniei (art. 169) și a Belgiei (art. 131bis).

§3. Pot fi supuse revizuirii chiar dispozițiile constituționale care stabilesc limitele revizuirii Constituției? 1619
§4. Limitele constituționale materiale ale revizuirii Legii fundamentale 1620
§5. Rolul Curții Constituționale în garantarea respectării limitelor revizuirii Constituției 1621

§1. Constituția României este o constituție rigidă

1 Rigiditatea unei constituții este stabilită de Adunarea Constituantă originară. Este voința suverană a legiuitorilor constituanți de a alege cele mai potrivite și eficiente metode de a împiedica modificarea repetată în viitor a Constituției, în funcție de interesele politice conjuncturale ale Adunărilor parlamentare. În general, constituțiile care se pot modifica cu dificultate sunt constituțiile democratice. Fără doar și poate, problema revizuirii Legii fundamentale vizează raporturile între suveranitatea Adunării Constituante, înzestrată cu voință legislativă constituantă originară și Parlamentul ordinar, care își asumă din când în când o competență constituantă derivată. Este vizibilă aici o diferență de nuanță între Adunările Constituante și Parlamentele ordinare. Dacă primele trebuie învestite special și solemn cu putere constituantă originară, Parlamentele dețin în mod obișnuit și prin natura lor numai putere constituantă derivată. Între ele există, însă, un raport ierarhic de subordonare. Rezolvarea acestei probleme ține de principiul supremației Constituției, potrivit căruia chiar și Parlamentul este obligat de norma constituțională să nu încalce voința Adunării Constituante originare. O singură breșă este admisă (tot de Adunarea Constituantă) în această ecuație: revizuirea Legii fundamentale.

2 Competența constituantă originară nu are, în principiu, limite. Constituția adoptată de o astfel de Adunare poate avea orice conținut. Legiuitorii constituanți nu au limite formale de reglementare normativă a raporturilor fundamentale de putere. Ei pot să adopte, după caz, o constituție democratică sa, dimpotrivă, care consfințește un regim politic autoritar[1]. În schimb, Parlamentul care exercită putere constituantă derivată are anumite constrângeri procedurale, formale, precum și materiale, iar aceste constrângeri sunt prestabilite de Adunarea Constituantă originară. Dacă în textul constituției sunt stabilite anumite limite procedurale și materiale ale revizuirii, Parlamentul ordinar este obligat să le respecte, astfel încât el are în principiu o competență constituantă derivată, dar aceasta i-a fost prestabilită de Adunarea constituantă originară.

3 Rigiditatea Constituției nu înseamnă că acesta nu va putea să fie niciodată supusă un proceduri de revizuire. Am arătat în alte comentarii, că orice constituție poate fi modificată pentru a ține tot timpul pasul cu evoluția relațiilor sociale ce cad în câmpul ei de reglementare normativă. Nu este permis Parlamentului ordinar să se opună necesarelor revizuiri ale Legii fundamentale. Pe de altă parte, însă, ar fi periculos social și politic ca partidele parlamentare să negocieze oricând anumite revizuiri constituționale, pentru a permite unor centre de putere interesate sau actori politic influenți, să acumuleze o forță suplimentară prin care să-și impună voința asupra populației.

4 Adunarea Constituantă din 1991 a optat pentru o Lege fundamentală rigidă care să conserve și să apere valorile și principiile constituționale aprobate prin referendum național. Dispozițiile normative cuprinse în Titlul VII din Constituție, consacrat revizuirii

[1] Marea Adunare Națională a adoptat în 1948, 1952 și 1965 constituții nedemocratice, care au pus bazele normative și instituționale ale regimurilor politice de tip autoritar.

acesteia, prevăd proceduri și interdicții de revizuire care împiedică, deopotrivă pe inițiatorii acesteia și Parlamentul ordinar, să modifice structura de rezistență a arhitecturii constituționale construite în 1991. Orice revizuire a constituției este menită să întărească această structură și nu să o schimbe în liniile sale de filozofie constituțională. Schimbările structurale, de esență ale arhitecturii constituționale stabilite în 1991 și consolidate prin revizuirea Constituției în 2003, pot fi făcute doar printr-o nouă Lege fundamentală adoptată de o adunare Constituantă originară.

§2. Rațiunea includerii în Constituție a limitelor revizuirii sale

Adunarea Constituantă din 1991 a optat, așa cum am arătat, pentru o Constituție 5
rigidă. Rațiunea acestei opțiuni de filozofie constituțională are la bază natura schimbărilor politice produse în societatea românească la 22 decembrie 1989 și în perioada ce a urmat de atunci. Populația revoltată împotriva regimului politic și a sistemului de guvernare comunist a reclamat principii și mecanisme democratice de guvernare, garantarea reală a unei suite extinse de drepturi și libertăți fundamentale, valori politice și social-economice care să stimuleze progresul general al societății românești. Toate aceste obiective au fost consfințite în formule constituționale a căror revizuire este interzisă. Menirea filozofică a unei constituții nu este numai de a croi regulile fundamentale de exercitare a puterii de stat și de a institui arhitectura instituțională de guvernare a unei comunități umane organizată politic pe un anumit teritoriu bine delimitat geografic. Constituția este și actul prin care se prevăd și garantează drepturile cetățenilor și se construiește fundația unui anumit tip de guvernare și, chiar, de mentalitate politică și civică. Nu în ultimul rând, Constituția reflectă și apără valori naționale, culturale și ideologice chiar, ale unei comunități sociale determinate, care formează patrimoniul spiritual al acesteia, definindu-i cu alte cuvinte, identitatea etnică, și care formează resursa regenerărilor sale după momente de restriște. Constituția va proteja juridic și va păstra toate aceste valori obiectivându-le în dispoziții ale sale. În felul acesta, valorile respective sunt constituționalizate de Adunările Constituante originare, iar Parlamentele ulterioare au o interdicție morală și o restricție formală de a renunța la ele[1)].

§3. Pot fi supuse revizuirii chiar dispozițiile constituționale care stabilesc limitele revizuirii Constituției?

Strict ori excesiv formal, conținutul art. 152 din Constituție, care stabilește concret 6
limitele revizuirii acesteia, poate face obiectul unei revizuiri constituționale în urma căreia limitele pot fi extinse sau, dimpotrivă, reduse. În ceea ce ne privește, considerăm că filozofia constituțională a Adunării Constituante, confirmate prin referendumul de aprobare a Constituției în decembrie 1991, ar fi înfrântă dacă printr-o ipotetică revizuire a Constituției, s-ar renunța la vreuna dintre limitele existente în prezent. Am arătat deja că puterea constituantă derivată are o forță juridică inferioară puterii constituante originare. Doar o nouă Adunare Constituantă ar putea să stabilească alte limite ale revizuirii Constituției ori

[1)] Una dintre aceste valori este apărarea și împăcarea caracterului național al statului român. Chiar dacă din diferite motive de natură politică, caracterul național al statului român nu a fost prevăzut în constituțiile socialiste, el s-a păstrat în conștiința publică a națiunii române și a fost reinclus în Constituția din 1991.

să renunțe complet la acestea. În unele cercuri de interese s-a pus problema renunțării la forma de guvernământ republicană în favoarea restaurării monarhiei. Renunțarea la forma de guvernământ republicană nu este posibilă decât prin adoptarea și aprobarea de către corpul referendar a unei noi Constituții. Este, însă, greu de admis că în România ar exista o forță politică parlamentară care să adopte, printr-un vot calificat de două treimi din numărul total al deputaților și senatorilor, o astfel de Lege fundamentală. Nici în privința corpului electoral nu se poate spune că restaurarea monarhiei ar fi agreată cu adevărat într-o proporție care să asigure o majoritate referendară.

7 Valorile consfințite constituțional și a căror revizuire este interzisă prin dispoziția imperativă a art. 152 alin. (1) din Constituție formează eșafodajul, structura de susținere și rezistență a statului de drept, fundamentele democrației constituționale moderne, iar revizuirea acestora printr-o ipotetică abrogare sau modificare a articolului respectiv, este de natură să creeze tensiuni și conflicte politice și sociale grave, a căror soluționare democratică nici nu este posibilă.

§4. Limitele constituționale materiale ale revizuirii Legii fundamentale

8 Art.152 alin. (1) din Constituție prevede următoarele categoriile de interdicții ale revizuirii constituționale:

- caracterele național, independent, unitar și indivizibil ale statului român;
- forma republicană de guvernământ;
- integritatea teritoriului național;
- independența justiției;
- pluralismul politic;
- limba oficială a statului român.

9 Alături de acestea, alin. (2) al aceluiași articol prevede că nici o revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora. Termenul de „suprimare" din cuprinsul art. 152 alin. (2) din Constituție, trebuie interpretat și aplicat în sensul cel mai restrâns. Revizuirea constituțională care ar afecta exercitarea ori existența unui singur drept sau a unei singure libertăți din cele consfințite și garantate de textul constituțional, ar fi contrară Legii fundamentale și, prin urmare, neconstituțională. În fine, potrivit alin. (3) al art. 152, Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de asediu sau a stării de urgență și nici în timp de război. Rațiunea interdicțiilor prevăzute în alineatul final al art. 152 se întemeiază pe faptul că în ipotezele menționate în textul constituțional, exprimarea liberă a suveranității naționale în forma unei puteri constituante derivate nu este posibilă, ori este îndoielnică. Revizuirea cadrului constituțional, ca și adoptarea unei noi Constituții, reprezintă o formă de exercitare și exprimare a suveranității naționale și statale, ori suveranitatea trebuie exprimată și exercitată rațional și nu emoțional și oricum, în mod liber, fără constrângeri, indiferent care ar fi natura acestora.

10 Starea de asediu și starea de urgență privesc situații de criză ce impun măsuri excepționale care se instituie în cazuri determinate de apariția unor pericole grave la adresa apărării țării și securității naționale, a democrației constituționale, ori pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor unor dezastre[1]. Se înțelege că în astfel de situații, acti-

[1] *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 433.

vitatea legislativă a Parlamentului se concentrează pe cerința de reglementare normativă a raporturilor sociale generate de stările respective.

§5. Rolul Curții Constituționale în garantarea respectării limitelor revizuirii Constituției

În calitatea sa de garant al supremației Constituției, instanța de contencios constitu- 11
țional exercită un control direct și din oficiu asupra oricărei inițiative de revizuire a Legii fundamentale. În privința art. 152 din Constituție, competența Curții Constituționale se referă, desigur, la verificarea conținutului inițiativei legislative de revizuire pentru a se constata dacă aceasta respectă limitele constituționale de revizuire. Competența Curții este însă mult mai largă. Potrivit art. 19 din legea organică a Curții, înainte de sesizarea Parlamentului pentru inițierea procedurii legislative de revizuire a Constituției, proiectul de lege sau propunerea legislativă, însoțită de avizul Consiliului Legislativ, se depune la Curtea Constituțională, care este obligată ca, în termen de 10 zile, să se pronunțe asupra respectării dispozițiilor constituționale privind revizuirea. Plenul Curții se pronunță asupra inițiativei de revizuire cu votul a două treimi din numărul judecătorilor. Decizia Curții se comunică celor care au inițiat inițiativa ori, după caz, reprezentantului acestora.

În urma modificării legii organice a Curții Constituționale în 2004, aceasta a căpătat 12
competența de a se pronunța și asupra legii de revizuire a Constituției după ce aceasta fost adoptată de cele două Camere legislative[1]. În acest sens, art. 23 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată, prevede că în termen de 5 zile de la adoptarea legii de revizuire, Curtea Constituțională se pronunță din oficiu, asupra acesteia. Decizia Curții prin care se constată că nu au fost respectate dispozițiile constituționale referitoare la revizuire se trimite Camerei Deputaților și Senatului, pentru punerea ei de cord cu prevederile Constituției, a căror încălcare sau nerespectare a fost constatată de instanța de contencios constituțional. În privința inițiativei legislative cetățenești de revizuire a Constituției, Legea nr. 189/1999, republicată, stabilește în art. 7 că instanța de contencios constituțional va verifica din oficiu, caracterul constituțional al propunerii legislative de revizuire, îndeplinirea condițiilor legale pentru depunerea acesteia, inclusiv condițiile constituționale referitoare la numărul de susținători pentru promovarea inițiativei, prevăzut de art. 150 din Constituție și respectarea dispersiei teritoriale în județe și în municipiul București, prevăzută de același text constituțional. Curtea Constituțională se va pronunța asupra propunerii legislative de revizuire a constituției în termen de 60 de zile de la sesizare. Înainte de începerea procedurii legislative, Curtea Constituționale se va sesiza din oficiu, potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, asupra propunerii legislative cetățenești de revizuire a Constituției.

---

[1] În forma adoptată în 1992, legea organică a Curții Constituționale (Legea nr. 47/1992) nu a prevăzut competența instanței de contencios constituțional de a verifica constituționalitatea legii de revizuire a Constituției. Datorită acestei regretabile omisiuni, Curtea și-a declinat competența de a verifica constituționalitatea legii de revizuire a Constituției, adoptate de Parlament în 2003 pe motiv că „nu intră în atribuțiile sale controlul constituționalității Legii de revizuire a Constituției României, după adoptarea acesteia de către Parlament, care urmează să fie supusă aprobării prin referendum" [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 356 din 23 septembrie 2003 (M.Of. nr. 686 din 30 septembrie 2003) și Decizia Curții Constituționale nr. 385 din 15 octombrie 2003 (M.Of. nr. 728 din 17 octombrie 2003)].

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul VIII
Dispoziții finale și tranzitorii

Art. 153. Intrarea în vigoare

Prezenta Constituție intră în vigoare la data aprobării ei prin referendum. La aceeași dată, Constituția din 21 august 1965 este și rămâne în întregime abrogată.

Lucrări de referință: *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 395-397; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 415-417; *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 618; *E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 153, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1464-1466.

Studii de specialitate: *I. Vida*, Acțiunea normei juridice în timp, în Dreptul nr. 12/2004.

Corelații legislative: Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010); Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului (M.Of. nr. 84 din 24 februarie 2000); Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României (M.Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003); Legea nr. 375/2003 pentru organizarea și desfășurarea referendumului național privind revizuirea Constituției (M.Of. nr. 669 din 22 septembrie 2003).

Comentariu

Sumar

§1. Semnificația juridică a aprobării Constituției prin referendum național 1623
§2. Momentul intrării în vigoare a actualei Constituții 1624
§3. Încetarea aplicării Constituției din 21 august 1965 1624

§1. Semnificația juridică a aprobării Constituției prin referendum național

Procesul legislativ de inițiere și adoptare a unei constituții este total diferit de cel al unei legi organice sau ordinare. Chiar Adunarea Constituantă este diferită de Parlament, deși ambele autorități reprezentative sunt în esența lor puteri constituite și înzestrate cu forță și competență legislativă. În principiu, Adunările Constituante fiind alese pentru elaborarea și adoptarea unei constituții, este de presupus că sunt învestite de către alegători cu o voință constituantă nedefinită din punct de vedere al conținutului politic și juridic propriu-zis. Ca atare, Adunările Constituante au o marjă largă de apreciere și reglementare constituțională, singura condiție fiind să nu impieteze asupra valorilor și tradițiilor naționale și nici asupra standardelor de organizare statală democratică și a comandamentelor universale referitoare la drepturile și libertățile cetățenești, intrate în conștiința publică ca realități de la care nu se mai poate deroga. Ca orice autoritate publică înființată pentru realizarea unor cerințe și interese sociale generale, pe care cei guvernați nu și le pot satisface altfel, Adunările Constituante deși beneficiază de autonomie organizatorică și funcțională, nu sunt pe deplin independente față de cei care le-au constituit și răspund în fața acestora pentru modul în care au lucrat și, îndeosebi, pentru conținutul Constituției pe care au elaborat-o **în numele națiunii, pentru națiune și sub controlul acesteia.** 1

2 Decretul-lege nr. 92 din 14 marte 1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României a prevăzut în art. 80 că Adunarea Deputaților și Senatul, în ședință comună, se constituie de drept, în Adunare Constituantă pentru adoptarea Constituției României. În art. 82 lit. d), același Decret-lege preciza că Adunarea Constituantă se dizolvă de drept dacă nu adoptă Constituția în cel mult 18 luni de la constituirea ei. Actul normativ menționat nu a cuprins dispoziții referitoare la conținutul viitoarei Constituții a țării, legiuitorii constituanți nefiind legați de o anume orientare asupra conținutului Legii fundamentale, pe care urmau să o adopte. Comisia constituțională desemnată pentru redactarea proiectului de Constituție a avut o libertate deplină să propună tezele pentru Constituție. În final, asupra acestora s-a pronunțat plenul Adunării Constituante, tezele aprobate de aceasta devenind orientări obligatorii pentru întocmirea și votarea proiectului propriu-zis de Constituție.

3 Constituția a fost adoptată în ședința Adunării Constituante din 21 noiembrie 1991 și a intrat în vigoare în urma aprobării ei prin referendumul național din 8 decembrie 1991. Aprobarea Constituției prin referendum național a răspuns cerinței democratice de asigurare a acceptării ei de către națiune. Prin procedura consultării referendare, corpul electoral a evaluat concordanța dispozițiilor constituționale cu aspirațiile cele mai generale ale populației țării privind mecanismele guvernării democratice și ale statului de drept, precum și drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor români. Se poate spune, chiar, că prin aprobarea referendară a Constituției, națiunea și-a însușit-o, angajându-se, totodată, să o respecte. Constituția a devenit general obligatorie din momentul aprobării sale prin referendum național.

§2. Momentul intrării în vigoare a actualei Constituții

4 Actuala Constituție a intrat în vigoare ca rezultat și la data aprobării sale populare prin referendum. La aceeași dată a fost abrogată expres Constituția statului român adoptată la 21 august 1965. Abrogarea Constituției anterioare era formal necesară, deși unele dispoziții ale sale căzuseră în desuetudine prin victoria revoltei populare din 22 decembrie 1989. Altele, fuseseră abandonate prin Decretul-lege nr. 2/1989 privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Salvării Naționale și a consiliilor teritoriale ale Frontului Salvării Național.

§3. Încetarea aplicării Constituției din 21 august 1965

5 Abrogarea expresă a Constituției din 21 august 1965 s-a impus cu necesitate chiar din momentul intrării în vigoare a noii Constituții aprobate la 8 decembrie 1991. Nu pot rămâne în vigoare două Legi fundamentale, care să se aplice concomitent. Deși ca tip de reglementare normativă, ambele constituții reglementau raporturi fundamentale de putere, Constituția din 1991 era izvorul unui alt tip de regim politic și crea o nouă arhitectură constituțională, întemeiată pe marile principii ale statului de drept și ale societății civile, în care omul-cetățean figura ca deținător suveran al puterii politice și beneficiar direct al puterii de stat.

6 Deși Constituția din 1965 a fost abrogată expres, acte normative adoptate sub imperiul acesteia au continuat să producă efecte juridice și după intrarea în vigoare a Constituției, în măsura în care nu contraveneau dispozițiilor acesteia.

Art. 154. Conflictul temporal de legi

(1) Legile și toate celelalte acte normative rămân în vigoare, în măsura în care ele nu contravin prezentei Constituții.

(2) Consiliul Legislativ, în termen de 12 luni de la data intrării în vigoare a legii sale de organizare, va examina conformitatea legislației cu prezenta Constituție și va face Parlamentului sau, după caz, Guvernului, propuneri corespunzătoare.

Lucrări de referință: *S. Popescu, E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 154, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1466-1478.

Studii de specialitate: *V. Bărbățeanu*, Consecințele pe plan normativ ale deciziilor Curții Constituționale, în Dreptul nr. 7/2016; *E. Chelaru*, Impactul revizuirii Constituției asupra regimului juridic al proprietății, în Dreptul nr. 2/2004.

Corelații legislative: Legea nr. 73/1993 pentru înființarea și organizarea Consiliului Legislativ, republicată (M.Of. nr. 1122 din 29 noiembrie 2004); Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată (M.Of. nr. 143 din 4 martie 2010); Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările ulterioare, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010).

Comentariu

Sumar

§1. O consecință legislativă a principiului supremației Constituției 1625
§2. Rolul Consiliului Legislativ în asigurarea compatibilității dispozițiilor legale în vigoare la momentul adoptării și revizuirii Constituției, cu prevederile acesteia 1626

§1. O consecință legislativă a principiului supremației Constituției

Titlul marginal al art. 154 poate să inducă în eroare, întrucât conținutul juridic al textului nu se referă, propriu-zis, la aplicarea în timp a două sau a mai multor acte normative având o forță juridică egală sau echivalentă, care reglementează același domeniu al vieții sociale, ci la asigurarea respectării principiului supremației Constituției în raport cu normele infraconstituționale. Este cunoscut că orice Constituție stabilește, între altele, principiile generale ale ordinii de drept, care vor forma sursa de inspirație pentru legiuitorul ordinar. Întreaga ordine de drept trebuie să fie în concordanță cu prevederile și cu spiritul normelor constituționale, iar actele normative care nu reflectă exigențele constituționale sau, dimpotrivă, le contrazic, urmează să fie modificate sau eliminate din sistemul normativ național. 1

Constituția adoptată de statul român în 1991 a făcut operă de inovație legislativă, a schimbat rolul și funcțiile dreptului în societate. Se înțelege de aici că toate actele normative existente în momentul intrării în vigoare a Constituției au intrat în raporturi de compatibilitate și, după caz, de incompatibilitate cu prevederile Legii fundamentale. În consecință, actele normative care prin conținutul lor contraveneau noilor dispoziții constituționale au fost supuse unor proceduri de modificare sau de abrogare expresă. Actul normativ care nu își mai avea rostul în noua ordine juridică a statului român era Constituția din 21 august 1965. Tezele proiectului de Constituție prevăzuseră că acest act normativ urma să fie abrogat la data intrării în vigoare a noii Legi fundamentale. În temeiul acestei teze, art. 153 din Constituție a prevăzut că la data aprobării sale prin referendum, Constituția din 21 august 1965 este și rămâne în întregime abrogată. 2

3 Adoptarea și, după caz, revizuirea unei constituții ridică întotdeauna o problemă practică: ce se întâmplă cu ansamblul normelor juridice, în situația în care noua ordine juridică constituțională impusă prin adoptarea sau, după caz, revizuirea unei Legi fundamentale, mai este compatibilă cu sistemul legislativ aflat în vigoare anterior schimbării constituționale. Constituția având forța juridică superioară oricărei alte norme juridice, va avea prioritate față de normele care o contrazic. În principiu, contradicția între norma legală în vigoare și noua ordine juridică constituțională este sesizată de instanțele de judecată, acestea fiind obligate să judece potrivit normei legale aplicabile în cauza aflată pe rolul acestora. Cum norma constituțională are prin vocație superioritate juridică asupra voinței normative a Parlamentului și a Guvernului, ca principiu, instanța nu va putea aplica norma legală care contravine textului constituțional. Nu este însă atribuția instanței să abroge o normă juridică aflată în dezacord cu noua reglementare constituțională. În parametrii stabiliți în art. 29 alin. (4) din Legea nr. 47/1992, republicată, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate va sesiza Curtea Constituțională, aceasta fiind singura autoritate de decizie în materie de contencios constituțional în statul român. În cazul în care nu sunt întrunite condițiile de admisibilitate a excepției de neconstituționalitate [prevăzute de alin. (1), (2) ori (3) ale art. 29 din Legea nr. 47/1992, republicată], instanța va respinge motivat cererea de sesizare a Curții Constituționale.

4 Se impune ca normele legale neconforme cu textul Constituției să fie modificate printr-o procedură legislativă obișnuită, pentru a corespunde noii ordini constituționale sau să fie abrogate formal. Nu poate fi vorba, însă, de o schimbare radicală a întregului sistem de drept, chiar și în situația în care noua Lege fundamentală conține principii fundamentale și valori politico-juridice aflate în opoziție absolută cu ordinea juridică existentă în momentul adoptării noului cadru constituțional.

5 Adunarea Constituantă a găsit o soluție rezonabilă și rațională raportului între noua Constituție și normele infraconstituționale care formează cadrul juridic existent. Constituția prevede, în sens, în art. 154 alin. (1) că „Legile și toate celelalte acte normative rămân în vigoare, în măsura în care ele nu contravin prezentei Constituții". Constituția nu are o funcție abrogativă care ar acționa automat și de la sine. Lipsa de conformitate între actele normative preconstituționale și dispozițiile noii Constituții urmează a fi constatată potrivit Legii nr. 47/1992, republicată, și a procedurii prevăzute în această lege. Și instanțele de judecată pot constata că o anumită dispoziție legală, în vigoare înaintea adoptării noii Constituții, cu vocație de a fi aplicată în soluționarea unei cauze aflate pe rolul său, contravine textului constituțional. Într-o astfel de ipoteză, instanța va sesiza Curtea Constituțională.

§2. Rolul Consiliului Legislativ în asigurarea compatibilității dispozițiilor legale în vigoare la momentul adoptării și revizuirii Constituției, cu prevederile acesteia

6 Alin. (2) al art. 154 transpune în normă constituțională teza 4 a Titlului VI a proiectului de Constituție. Potrivit acestui text, Consiliul Legislativ a căpătat sarcina ca în termen de 12 luni de la data intrării în vigoare a legii sale de organizare și funcționare să examineze conformitatea legislației cu dispozițiile noii Constituții și să facă Parlamentului și, după caz, Guvernului, propuneri corespunzătoare. În sfera de competență a Consiliului Legislativ, privind îndeplinirea acestei misiuni, au intrat toate actele normative în vigoare la acea dată.

Art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea 7
Consiliului Legislativ, republicată, prevede că această instituție are între atribuțiile sale, examinarea conformității legislației cu prevederile și principiile Constituției și sesizarea birourilor permanente ale celor două Camere ale Parlamentului și, după caz, a Guvernului asupra cazurilor de neconstituționalitate. Consiliul Legislativ a fost învestit de legea sa organică să prezinte, în cel mult 12 luni de la înființarea sa propuneri pentru punerea de acord a legislației anterioare adoptării noii Constituții cu prevederile și principiile acesteia. Atribuția Consiliului Legislativ de examinare a conformității legislației în vigoare cu voința Adunării Constituante are caracter permanent[1]. Ar fi absurd dacă examinarea compatibilității constituționale a ordinii juridice anterioare adoptării Constituției ar fi limitată la 12 luni de a data intrării în vigoare a Legii nr. 73/1992, republicată. De altfel, din rapoartele prezentate anual Parlamentului de către Consiliul Legislativ rezultă că această instituție a extins verificarea conformității actelor normative preconstituționale cu dispozițiile noii Legi fundamentale și la actele adoptate ulterior intrării în vigoare a acesteia.

Art. 155. Dispoziții tranzitorii

(1) Proiectele de legi și propunerile legislative în curs de legiferare se dezbat și se adoptă potrivit dispozițiilor constituționale anterioare intrării în vigoare a legii de revizuire.

(2) Instituțiile prevăzute de Constituție, existente la data intrării în vigoare a legii de revizuire, rămân în funcțiune până la constituirea celor noi.

(3) Prevederile alineatului (1) al articolului 83 se aplică începând cu următorul mandat prezidențial.

(4) Dispozițiile cu privire la Înalta Curte de Casație și Justiție vor fi aduse la îndeplinire în cel mult 2 ani de la data intrării în vigoare a legii de revizuire.

(5) Judecătorii în funcție ai Curții Supreme de Justiție și consilierii de conturi numiți de Parlament își continuă activitatea până la data expirării mandatului pentru care au fost numiți. Pentru asigurarea înnoirii Curții de Conturi din 3 în 3 ani, la expirarea mandatului actualilor consilieri de conturi aceștia vor putea fi numiți pentru încă un mandat de 3 ani sau de 6 ani.

(6) Până la constituirea instanțelor judecătorești specializate, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi vor fi soluționate de către instanțele judecătorești ordinare.

Lucrări de referință: *E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 155 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1480-1489; *I. Vida*, Legistică formală, Introducere în tehnica și procedura legislativă, Lumina Lex, București, 2006, p. 100-101.

Studii de specialitate: *E. Cartier*, Les petites Constitutions: contribution à l'analyse de droit constitutionnel transitoire, în Revue française de Droit constitutionnel nr. 71/2007; *I. Vida*, Acțiunea normei juridice în timp, în Dreptul nr. 12/2004; *V. Vedinaș*, Aspecte teoretice și practice privind competenta materiala a instanțelor judecătorești în soluționarea litigiilor rezultate din activitatea Curții de Conturi, în Dreptul nr. 5/2012.

Corelații legislative: Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată (M.Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011); Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată (M.Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005); O.U.G. nr. 117/2003 privind preluarea activității jurisdicționale și a personalului instanțelor Curții de Conturi de către instanțele judecătorești (M.Of. nr. 752 din

[1] În același sens, *S. Popescu, E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 154, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1476.

27 octombrie 2003), aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 49/2004 (M.Of. nr. 262 din 25 martie 2004); O.U.G. nr. 53/2005 privind preluarea procurorilor financiari ai Curții de Conturi de către Ministerul Public (M.Of. nr. 534 din 23 iunie 2005), aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 311/2005 (M.Of. nr. 994 din 9 noiembrie 2005); O.U.G. nr. 43/2006 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi (M.Of. nr. 525 din 19 iunie 2006).

Comentariu

Sumar

§1. Discontinuitate legislativă și instituțională versus supraviețuirea temporară a normei vechi în noua ordine constituțională 1628
§2. Semnificația și rolul dispozițiilor juridice tranzitorii 1629
§3. Voința Adunării Constituante privind trecerea de la o ordine constituțională la alta 1629

§1. Discontinuitate legislativă și instituțională versus supraviețuirea temporară a normei vechi în noua ordine constituțională

1 Înlocuirea unei ordini constituționale cu alta este un proces foarte complicat, cu ample ramificații legislative și instituționale, dar și cu modificări de substanță la nivelul percepției sociale a schimbărilor politice și juridice generate de noua voință constituantă, toate acestea fiind reflectate la nivelul doctrinei de specialitate. Este clar că orice schimbare constituțională determinată de o voință constituantă originară ori derivată provoacă, între altele, o discontinuitate de filozofie politică și socială, precum și de proceduri în cadrul procesul legislativ, schimbarea unor principii ale organizării și funcționării instituțiilor politice, mai ales, în situația când este înlocuită o ordine constituțională de tip represiv cu una democratică.

2 Natura politică a schimbărilor constituționale își pune și ea amprenta asupra intereselor partidelor parlamentare, generând modificări la nivelul strategiilor acestora. Într-o Adunare Constituantă sunt alte tehnici și instrumente ale competiției politice între grupurile parlamentare, decât cele la care se apelează în mod curent în Parlamentele ordinare. Chiar dacă principiul „Majoritatea decide, Opoziția se opune" rămâne neschimbat, negocierile intergrupuri și compromisul sunt instrumentele principale în dezbaterile din Constituantă. Datorită acestui specific, aplicarea imediată a noilor dispoziții constituționale este mai dificilă, întrucât se cere parcurgerea unei perioade mai îndelungate de acomodare la noua ordine constituțională. Una dintre soluțiile diminuării consecințelor defavorabile ale trecerii de la un cadru constituțional, la altul este includerea în textul noii Constituții a unor dispoziții tranzitorii, cum sunt cele ale art. 155 din Constituția României adoptată în 1991.

3 Schimbările constituționale nu sunt însă aplicate rigid, fără a se ține seama de funcția fundamentală a dreptului: reglementarea raporturilor sociale în concordanță și pe baza voinței normative a puterii de stat, exprimată prin aplicarea normei juridice aflată în vigoare la momentul nașterii raportului juridic.

4 Una dintre regulile generale de realizare a dreptului, constă în vocația normei juridice în vigoare la momentul nașterii unui raport juridic, de a fi aplicată pentru soluționarea acestuia. Dacă între timp, legiuitorul revizuiește norma respectivă, conferindu-i un alt conținut, soluționarea raportului juridic născut sub imperiul vechii norme, impune aplicarea acesteia și nu a normei noi (revizuite).

Adoptarea unei noi Constituții presupune de la sine înnoirea ordinii juridice, organizarea și funcționarea principalelor instituții politice pe o bază instituțională nouă, dar această amplă schimbare se realizează în timp. Ar fi absurd ca toate organismele de exercitare a puterii, existente în momentul schimbării constituționale să se reorganizeze pe o nouă bază constituțională. De aceea, Adunarea Constituantă a adoptat un ansamblu de norme constituționale tranzitorii, menite să asigure trecerea cursivă de la vechea ordine constituțională la una nouă. 5

§2. Semnificația și rolul dispozițiilor juridice tranzitorii

Potrivit art. 50 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, dispozițiile tranzitorii cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ. Alin. (2) al aceluiași articol prevede că dispozițiile tranzitorii trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive. 6

§3. Voința Adunării Constituante privind trecerea de la o ordine constituțională la alta

Art. 155 stabilește câteva dispoziții clare pentru reglementarea anumitor raporturi sociale care au ca trăsătură distinctă nerepetabilitatea lor. Nu este vorba deci de raporturi sociale comune, obișnuite, care ar impune norme general obligatorii cu aplicabilitate repetată în timp, ci de raporturi sociale particulare, care odată soluționate nu mai trebuie supuse unei noi reglementări. Potrivit textului constituțional: 7

a) proiectele de legi și propunerile legislative în curs de legiferare la momentul revizuirii Constituției, se dezbat și se adoptă potrivit dispozițiilor constituționale anterioare intrării în vigoare a legii de revizuire a Legii fundamentale;

b) instituțiile prevăzute de Constituție existente la momentul intrării în vigoare a legii de revizuire, rămân în funcțiune până la constituirea celor noi, desigur, dacă organizarea și funcționarea acestora au fost modificare prin revizuirea Legii fundamentale;

c) dispoziția privind durata mandatului de Președinte al României, schimbată de Legea nr. 429/2003 s-a aplicat nu din momentul intrării în vigoare a legii de revizuire a Constituției, ci de la data depunerii jurământului președintelui ales în 2004;

d) dispozițiile constituționale revizuite prin Legea nr. 429/2003, referitoare la Înalta Curte de Casație și Justiție urmau a fi aduse la îndeplinire în cel mult 2 ani de la data intrării în vigoare a legii de revizuire a Constituției;

e) judecătorii instanței supreme (Curtea Supremă de Justiție) și consilierii de conturi numiți de Parlament, aflați în funcție în momentul intrării în vigoare a Legii nr. 429/20003 și-au continuat activitatea până la expirarea mandatului în care fuseseră numiți. Legea de revizuire a Constituției a fixat și o nouă procedură a numirii consilierilor de conturi care să asigure înnoirea Curții de Conturi o dată la 3 ani cu o treimi din numărul consilierilor acesteia;

f) ultima dispoziție tranzitorie stabilită în art. 155 a prevăzut că până la constituirea instanțelor judecătorești specializate pentru litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi, soluționarea acestora revine instanțelor judecătorești ordinare.

Art. 156. Republicarea Constituției

Legea de revizuire a Constituției se publică în Monitorul Oficial al României în termen de 5 zile de la data adoptării. Constituția, modificată și completată, după aprobarea prin referendum, se republică de către Consiliul Legislativ, cu reactualizarea denumirilor, dându-se textelor o nouă numerotare.

Lucrări de referință: *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 311; *I. Mrejeru*, Tehnică legislativă, Ed. Academiei, București, 1979, p. 147-151; *S. Popescu, E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 156 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1489 și urm.

Corelații legislative: Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată (M.Of. nr. 1122 din 29 noiembrie 2004); Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată (M.Of. nr. 143 din 4 martie 2010).

Comentariu

Sumar

§1. Condiționarea intrării în vigoare a legii de revizuire a Constituției de publicarea ei în Monitorul Oficial al României, Partea I 1630
§2. Republicarea Constituției revizuite 1631

§1. Condiționarea intrării în vigoare a legii de revizuire a Constituției de publicarea ei în Monitorul Oficial al României, Partea I

1 Legea de revizuire a Constituției urmează, în principiu, regimul juridic al publicării oricărei legi, ca o condiție de formă pentru intrarea ei în vigoare sau, după caz, pentru continuarea unei alte proceduri în vederea definitivării sale. În privința Legii nr. 429/2003, prin care a fost revizuită Constituția adoptată în 1991, aceasta a fost publicată de două ori: prima oară în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 669 din 22 septembrie 2003 și a doua oară în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003. Fiecare publicare a legii de revizuire a Constituției a răspuns unor obiective diferite și a avut, în mod firesc, efecte juridice diferite.

2 Prima oară, legea a fost transmisă spre publicare în gazeta oficială a statului român fără a primi din partea Camerei Deputaților un număr de identificare cronologică, ca orice altă lege aprobată de Parlament și promulgată de Președintele României. Această primă publicare a Legii de revizuire a Constituției din 1991 a răspuns cerinței exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 148 din 16 aprilie 2003 privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției României. În decizia pronunțată, instanța de contencios constituțional a considerat că „legea de revizuire a Constituției se va publica în Monitorul Oficial al României, Partea I, după adoptarea sa, în vederea aducerii la cunoștință publică a conținutului său și în vederea aprobării sale prin referendum".

Prin publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a Legii de revizuire a Constituției adoptate la 18 septembrie 2003, aceasta nu a produs efectele juridice obișnuite ale unui act normativ adoptat de Parlament, întrucât textul art.147 alin. (3) din Constituția nerevizuită prevedea că „revizuirea este definitivă după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la adoptarea proiectului sau a propunerii de revizuire"[1]. Prima publicare a legii a fost modalitatea prin care s-a asigurat publicitatea la nivel național a acesteia, corpul referendar având astfel posibilitatea de a-i analiza conținutul, pentru a-și putea exprima votul aprobativ sau negativ, în deplină cunoștință de cauză. 3

A două publicare a legii de revizuire a Constituției s-a datorat confirmării rezultatului referendumului național pentru aprobarea acesteia, de către Curtea Constituțională prin Hotărârea nr. 3 din 22 octombrie 2003. Atât Hotărârea Curții Constituționale, cât și Legea ca atare au fost publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 759 din 29 octombrie 2003. Prin această nouă publicare, legea a intrat în vigoare producându-și efectele juridice scontate. 4

§2. Republicarea Constituției revizuite

Așa cum s-a precizat în doctrina de specialitate, republicarea actului normativ, în sens juridic, reprezintă o activitate oficială care constă în includerea tuturor intervențiilor legislative la care a fost supus un act normativ în forma originară a acestuia, operațiune în urma căreia actul normativ respectiv dobândește o nouă redactare, dându-se textelor și o nouă numerotare, dacă este cazul[2]. Republicarea unui act normativ urmărește revalidarea lui după ce i s-au adus modificări sau completări, ori i-au fost abrogate unele dispoziții prin voința autorității competente să opereze astfel de intervenții legislative. Termenul de revalidare are aici sensul de a face publice modificările operate în cuprinsul actului normativ. Dacă am folosi termenul de revalidare în sens juridic pentru operațiunea de republicare a unui act normativ, cu trimitere expresă la procedura legislativă utilizată pentru modificarea acestuia, am da naștere unei confuzii regretabile. În fond, revalidarea actului normativ modificat prin procedură legislativă regulamentară se face chiar de organismul care a operat (adoptat prin vot) modificările respective cu deplină putere și competență. 5

Așa cum am mai spus, republicarea Constituției după ce a fost revizuită de Parlamentul constituant derivat în 2003, a fost nu numai o necesitate de ordin tehnic-legislativ, dar și o cerință de natură politică și civică[3]. Republicarea (oficială) a Constituției reface nu numai fundația edificiului constituțional, ci întărește și arhitectura completă a tuturor componentelor edificiului ca atare și, în mod deosebit, imprimă determinare creativă a autorităților publice pentru a-și reforma cadrul juridic al activității proprii în conformitate cu noul conținut al Legii fundamentale. 6

În principiu, republicarea unui act normativ obișnuit nu este, din punct de vedere formal, obligatorie. În ordinea juridică a statului sunt și acte normative care au suferit 7

---

[1] A se vedea, în acest sens, și *S. Popescu, E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 156 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1489.

[2] *I. Mrejeru*, Tehnica legislativă, Ed. Academiei, București, 1979, p. 147.

[3] *C. Ionescu*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003, p. 311.

numeroase și succesive intervenții legislative. Acestea sunt aplicate în continuare fără a exista o ediție sau formă consolidată, care să cuprindă toate intervențiile operate în timp. În privința constituției, însă, republicarea este obligatorie, sarcina republicării și integrării în cuprinsul acesteia a tuturor intervențiilor legislative operate, revine, prin voința Parlamentului constituant derivat, Consiliului legislativ. Republicând textul Constituției, Consiliul Legislativ va reactualiza denumirile, potrivit modificărilor aduse acesteia și, dacă se impune, va da textelor o nouă numerotare. Republicarea Constituției nu poate fi făcută înainte ca legea de revizuire a acesteia să fie aprobată prin referendum național și nici înainte de confirmarea rezultatelor referendumului prin hotărâre a Curții Constituționale. Publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a Hotărârii instanței de contencios constituțional, prin care aceasta confirmă regularitatea rezultatului votului referendar, este semnalul ca legea de revizuire să intre cu deplin drept în ordinea constituțională a statului și să fie publicată ca act normativ înregistrat cu un anumit număr cronologic, aflat în evidența Camerei Deputaților.

8 Republicarea făcută de Consiliul Legislativ este o garanție a autenticității intervențiilor legislative operate în procedura regulamentară de revizuire a dispozițiilor constituționale. Constituția nu a stabilit un anumit termen în care Consiliul Legislativ ar fi ținut să republice noul text a Constituției rezultat în urma revizuirii. Mai trebuie precizat că doar forma republicată a Constituției în Monitorul Oficial, Partea I, prin grija Consiliului Legislativ, reprezintă ediția oficială a Legii fundamentale[1)].

[1)] *S. Popescu, S. Tănăsescu*, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României ..., op. cit., p. 1490.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITARA

Index alfabetic*)

Abolirea monarhiei **1**, 34,35
abrogare **5**, 33; **51**, 10; **61**, 33; **63**, 22; **73**, 21; **76**, 10; **80**, 35; **108**, 51; **114**, 48; **115**, 7; **125**, 8; **142**, 32; **146**, 39,63,64; **150**, 4, 19; **152**, 7; **153**, 4, 5; **154**, 2
– explicită **146**, 63
abuz de drept **21**, 6; **72**, 30
acceptare tacită **114**, 71
acces liber la justiţie **21**, 4, 7, 9, 10, 11, 13,14; **51**, 1
acord internaţional **3**, 50; **11**, 11; **80**, 57, 61; **114**, 8; **148**, 14
acordarea cetăţeniei la cerere **5**, 57
act
– administrativ **1**, 91; **8**, 33; **21**, 25; **44**, 39; **52**, 2, 6-8, 10, 11, 12, 15, 18, 20, 21-24, 26; **59**, 25; **60**, 11; **74**, 25; **100**, 4, 13, 14, 15; **101**, 16; **108**, 10, 20, 34, 42, 48, 79; **114**, 61; **115**, 117; **127**, 24; **136**, 157, 235, 236, 237
– internaţional **11**, 13, 14, 16, 18; **13**, 35; **90**, 50; **146**, 120, 121
– juridic **9**, 18; **27**, 4; **44**, 104; **46**, 14; **57**, 4
- act de gestiune **71**, 24, 27, 28
- act de suveranitate **5**,3; **6**, 66; **19**, 10, 17; **53**, 7; **61**, 5; **90**, 12; **144**, 8
acţiune
– în contencios **52**, 6, 12, 13, 19, 20, 24
– în regres **4**, 77; **52**, 25, 30, 31, 32
aderare **1**, 25; **6**, 47; **8**, 59, 90; **9**, 18, 20; **11**, 12; **18**, 15; **19**, 13; **25**, 5; **26**, 9; **37**, 5; **38**, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 15; **44**, 39, 113; **47**, 33; **55**, 4; **56**, 11; **73**, 29, 30, 31; **74**, 5, 6; **102**, 65 **138**, 17; **147**, 38; **148**, 1, 3, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 25, 26, 28; **149**, 1, 2, 3
administraţie publică **2**, 50; **3**, 69, 71; **4**, 97; **5**, 51; **9**, 36; **36**, 39; **43**, 45; **47**, 2; **51**, 1, 14, 19; **54**, 13; **58**, 8; **71**, 21, 29; **102**, 31, 73, 77, 78, 79, 82, 83, 85; **103**, 68; **105**, 6; **107**, 2; **108**, 1, 12, 34, 56, 66; **109**, 7; **112**, 3; **115**, 91; **118**, 9; **119**, 12; **125**, 28; **141**, 19
– centrală **2**, 50; **54**, 13; **58**, 8; **80**, 71; **102**, 72, 93; **103**, 68; **105**, 6; **112**, 3; **118**, 9
– centrală de specialitate **60**, 5
– de stat **52**, 9, 17; **58**, 6; **59**, 6; **61**, 37; **135**, 45, 48
– ministerială **61**, 36; **74**, 10; **103**, 51; **105**, 2; **105**, 2; **106**, 19; **109**, 53, 59, 70, 74, 78, 98, 100, 104; **110**, 19, 23; **112**, 43; **116**, 1, 2, 3;
– locală **2**, 50; **3**, 25, 37, 71; **5**, 51; **36**, 39; **43**, 45, 46; **51**, 19; **54**, 13; **58**, 7, 8; **75**, 47; **102**, 85; **103**, 68; **105**, 6
adopţia **5**, 14, 43, 57, 58, 75; **7**, 8, 14; **26**, 25; **48**, 10; **49**, 10, 11, 29
Adunare Constituantă **1**, 1, 5, 17, 23, 25, 42, 55, 61, 74, 93; **2**, 2, 4, 6, 14, 15, 72, 80, 83; **3**, 38, 51, 77, 79, 80; **4**, 1, 10, 14, 16, 30, 34, 38, 42, 47, 63, 68, 81; **5**, 1, 10, 31; **6**, 5, 12, 14, 18, 20, 30, 62, 63, 69, 70; **7**, 12, 15, 23; **8**, 8, 23, 25; **9**, 1, 2, 4, 11, 32, 36; **10**, 9, 20; **11**, 4, 9, 10, 23, 24; **12**, 12, 15; **13**, 1, 4; **16**, 10; **19**, 6; **21**, 4, 6, 7, 25; **23**, 18, 21, 43; **24**, 1, 2, 9; **25**, 1; **26**, 11, 12, 17, 27, 30, 32; **27**, 8, 18; **29**, 8, 13, 15, 18; **30**, 1, 3, 20, 24; **31**, 1, 8, 10; **32**, 11, 23, 28; **33**, 1, 9, 14, 19; **35**, 1; **37**, 41; **39**, 1, 12; **40**, 14, 28, 29; **47**, 4; **49**, 1, 11, 19; **52**, 19; **53**, 1; **54**, 7; **55**, 2; **56**, 5; **57**, 2, 13; **58**, 16; **59**, 5, 9; **61**, 16; **63**, 32; **65**, 2, 20; **67**, 1, 15, 44; **71**, 19, 20; **73**, 14; **79**, 10; **80**, 6, 15, 44, 48, 87; **81**, 1, 36; **83**, 1; **84**, 19; **85**, 5, 7, 10; **87**, 1; **88**, 15; **89**, 3, 23, 28; **90**, 47, 57; **92**, 4,

*) Prima trimitere, în format aldin, se face la numărul articolului din Constituţie, iar cea de-a doua, în format normal, se face la numărul marginal din oglinda paginii.

37; **93**, 13; **95**, 8, 15; **96**, 1; **99**, 3; **101**, 1; **102**, 42; **103**, 3; **104**, 7; **106**, 1; **107**, 4, 7; **108**, 66; **110**, 15; **111**, 21; **114**, 68; **115**, 3, 100; **116**, 5; **117**, 6; **118**, 3; **120**, 17; **122**, 4; **123**, 1; **125**, 11, 22; **126**, 1, 21; **127**, 24; **131**, 1, 11, 16; **141**, 1, 2, 9, 97, 141, 153; **146**, 1, 2, 5, 6, 44, 81; **152**, 1, 2, 4; **153**, 1, 2; **155**, 1
agresiune armată **81**, 34; **88**, 21; **92**, 13, 39, 44; **118**, 18
alegeri
– alegerea Camerelor **64**, 5
anularea **41**, 23; **44**, 81, 108; **48**, 22; **52**, 10, 11, 12, 20, 22; **100**, 13; **125**, 10; **127**, 24; **129**, 4; **132**, 14; **141**, 14; **142**, 40, 57, 78
– decalarea alegerilor **83**, 13
– listele electorale **38**, 16, 17; **80**, 41; **81**, 55
– sistem electoral **4**, 42; **36**, 28; **61**, 37; **73**, 22; **75**, 5, 23; **109**, 24
– tur de scrutin **64**, 34, 39; **80**, 20; **81**, 12, 54, 55, 57; **82**, 15; **142**, 174
– validare **13**, 6; **64**, 73; **70**, 6, 7, 16, 18, 19, 22, 23, 24, 26, 30; **71**, 49; **73**, 13; **81**, 16, 63; **82**, 1
amendament **3**, 51, 76, 84, 86; **4**, 11, 30, 31, 63, 81, 96; **6**, 5, 67, 73; **8**, 24; **10**, 9; **11**, 21; **21**, 6; **22**, 10; **26**, 17; **33**, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8; **35**, 8, 9; **38**, 2; **52**, 14, 32; **55**, 4, 6; **59**, 11, 12; **61**, 10, 14, 18, 34; **62**, 28, 30; **64**, 73, 74, 82, 91, 92; **67**, 15; **69**, 44; **70**, 29, 30; **72**, 2; **74**, 4, 18, 24, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 56; **75**, 28, 29; **76**, 17, 18; **79**, 6; **80**, 18; **81**, 25, 54; **83**, 7, 10, 11, 12, 13; **84**, 1, 2; **85**, 11, 12; **88**, 31, 32; **89**, 25; **90**, 16; **96**, 1, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17; **101**, 1; **102**, 99; **109**, 49, 71, 73; **110**, 14, 15; **111**, 6, 7, 8, 32; **112**, 40; **114**, 19, 70, 85; **115**, 12, 13, 14, 23; **126**, 7; **130**, 1, 27; **141**, 2; **142**, 38; **144**, 6, 7; **150**, 19
anularea adopţiei **5**, 58, 75
apartenenţă etnică **4**, 33; **6**, 47, 56; **7**, 20
– politică **4**, 1, 68, 81; **5**, 55; **16**, 10; **40**, 17; **95**, 41; **113**, 64
apărarea ţării **68**, 15; **80**, 30; **81**, 34; **87**, 7, 10; **88**, 8; **90**, 55; **92**, 24; **94**, 4; **118**, 1, 2, 6; **119**, 1, 3, 4, 6, 11, 12, 17
aplicarea legilor în timp **108**, 15, 22, 25; **154**, 1
arestare preventivă **23**, 24
ascendenţă **4**, 14; **5**, 5, 21, 52, 53; **7**, 15, 22; **110**, 11
– istorică **5**, 5, 21
– etnică **4**, 14; **5**, 52, 53; **7**, 15, 22
asociaţii profesionale **9**, 2, 6, 7, 8, 9, 10, 25, 32, 33, 35; **40**, 9; **84**, 5
asociaţii şi fundaţii **4**, 72; **5**, 18; **9**, 12, 34; **136**, 228; **140**, 14
atribut al statului **1**, 11, 12
– statului unitar **1**, 30; **3**, 71; **120**, 2
audit extern **140**, 28
autocraţie **8**, 6
autodeterminare **2**, 19; **3**, 18, 59; **5**, 47; **7**, 6, 27; **10**, 11, 14; **26**, 13, 15; **48**, 23
autonomia organizaţiilor sindicale **9**, 4
autonomie
– locală **3**, 37, 39, 71, 72; **120**, 40, 41, 43, 48; **121**, 5; **123**, 1; **137**, 12
– teritorială **7**, 6; **120**, 45
autoritate
– administrativă **60**, 1, 5; **64**, 29; **117**, 9
– administrativă autonomă **60**, 1, 5; **117**, 9
– executivă **92**, 24; **108**, 31; **121**, 2
– deliberativă **122**, 1, 3
– locală **5**, 51; **120**, 19, 29, 42; **138**, 26; **142**, 96
– publică **1**, 49; **2**, 21, 39, 77; **6**, 110; **11**, 16; **13**, 4; **21**, 2, 25; **22**, 7; **23**, 9; **27**, 18; **30**, 22; **36**, 10; **51**, 1, 19; **52**, 11, 18, 20, 21, 23; **58**, 11, 12, 21, 23; **59**, 1, 7, 8, 18; **60**, 4; **61**, 15; **62**, 1; **64**, 39; **67**, 10; **71**, 3, 5, 29, 42; **72**, 13; **73**, 71; **75**, 23; **79**, 11, 31; **80**, 25, 63, 71, 90; **82**, 7; **88**, 1, 9; **89**, 3; **90**, 33, 71; **94**, 8; **95**, 9, 27, 72, 80; **96**, 2; **100**, 13; **102**, 21, 72, 93; **103**, 22; **105**, 7; **107**, 2, 14; **108**, 34, 51; **112**, 11; **113**, 4, 11, 19, 53, 54; **114**, 80; **115**, 19, 22, 35, 77; **119**, 4, 18; **122**, 1, 4, 35;

126, 19; **127**, 24; **132**, 15, 26; **136**, 195, 198; **142**, 8, 16, 40, 46, 57, 143, 155, 157, 162, 163, 165, 166, 168; **144**, 4; **145**, 11, 22, 24; **146**, 21, 24, 26, 52, 66, 88, 102, 153, 165, 166, 169, 171; **151**, 2; **153**, 1
aviz **4**, 31, 63; **6**, 60; **11**, 25; **11**, 25; **13**, 36; **33**, 1; **44**, 126, 127, 128, 129, 130, 134, 135; **48**, 22; **49**, 52; **60**, 6; **64**, 81, 82, 91; **71**, 47; **72**, 43; **74**, 49, 51, 52, 53, 54, 56, 60; **75**, 7, 26, 43, 44; **76**, 17; **79**, 2, 3, 4, 10, 12, 16, 17, 36; **80**, 3, 65; **83**, 10; **85**, 64; **88**, 10; **94**, 16; **95**, 18, 22, 32, 48, 49, 51, 56; **96**, 1, 2, 3, 21; **103**, 71; **108**, 57; **112**, 39; **116**, 7; **117**, 6; **140**, 31; **141**, 14, 15; **142**, 102; **146**, 88, 123; **147**, 2, 4, 38; **148**, 5, 9; **151**, 8, 9; **152**, 11
– conform **95**, 48, 49; **96**, 1; **117**, 6
– consultativ **92**, 31; **95**, 48, 49, 51; **96**, 2; **103**, 71; **146**, 19, 178; **147**, 3
Avocatul Poporului **5**, 99; **9**, 32; **26**, 7; **37**, 8; **40**, 31; **51**, 19; **52**, 21; **57**, 18; **58**, 1-28; **59**, 3-19, 12, 14, 15, 17, 18-22, 25-28; **60**, 2, 4-13; **71**, 7, 30; **72**, 27; **81**, 27; **96**, 46; **106**, 10; **115**, 171; **126**, 16; **142**, 143; **146**, 19, 47, 85, 94-96, 138, 154; **147**, 24, 39; **150**, 8

Bicameralism **61**, 45, 47, 48, 52 și urm., 54, 55 și urm., 63; **62**, 3; **63**, 3; **65**, 12; **75**, 50; **77**, 8
Birou permanent **63**, 18; **64**, 19; **64**, 24
binele comun **2**, 24; **2**, 32; **8**, 2, 64; **53**, 23; **57**, 7; **61**, 3; **88**, 7; **89**, 21; **142**, 36
Buget
– de stat **138**, 10, 11
– asigurărilor sociale de stat **138**, 12
– public național **138**, 1, 2
– echilibru bugetar **56**, **18**
– execuție bugetară **140**, **41**, **50**
– locale **138** 13, 14, 15, 21 și urm.
bună vecinătate **1**, 25, 7, 20; **10**, 6, 7, 9, 22 și urm.
bună-credință **1**, 25; **10**, 7, 11, 13, 14; **11**, 3, 4, 8, 9, 10; **16**, 30; **20**, 20; **24**, 13; **26**, 23; **29**, 8; **30**, 19; **44**, 29, 106; **46**, 7; **57**; **80**, 35; **124**, 1; **136**, 160 și urm.

Cameră **3**, 16; **4**, 30, 31, 63, 96; **6**, 67, 68, 73, 81; **23**, 28; **33**, 2, 6, 9; **37**, 9; **58**, 19, 23, 25; **59**, 9, 11, 12, 21; **61**, 52, 53, 56, 57-62, 66; **62**, 1, 3, 6, 16, 20, 21, 34; **63**, 3, 4, 7, 22, 31, 34, 37, 38; **64**, 2, 6-8, 11, 16, 34, 39, 45, 49, 50, 53-56, 73, 76, 78, 80-83, 93, 95; **65**, 1, 2, 11-13, 19; **66**, 1, 8, 11, 13, 14; **67**, 11, 15-17; **70**, 1, 7; **74**, 50, 64, 65, 66, **75**, 1-5, 8, 12-15, 18, 19, 23-25, 29, 30, 34-39, 42-45, 50; **76**, 1, 2, 5, 7, 11, 14, 16-18; **78**, 28; **95**, 6, 7, 66; **101**, 1; **115**, 28, 162-165; **142**, 169; **146**, 157; **147**, 31
– decizională **61**, 60; **75**, 23
– legislativă **61**, 53; **62**, 1, 34; **63**, 22; **75**, 50, 54; **115**, 162, 167, 183; **142**, 169; **146**, 157; **147**, 31
– replică **61**, 54
Campanie electorală **63**, 19, 28; **66**, 6 **103**, 67, 68; **109**, 49
capitala **14**, 1-6, 8, 11-13, 15, 17-20, 21-31
caracter național **1**, 4, 9, 10, 11, 16; **2**, 80; **3**, 15, 32; **4**, 12, 83; **13**, 6; **14**, 4; **128**, 1; **148**, 1; **152**, 20
– caracterele statului **1**, 1, 8-10, 13, 14; **3**, 70; **4**, 4; **12**, 2; **119**, 2
Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene **40**, 19
Carta socială europeană **34**, 1; **49**, 14; **50**, 6
catastrofă **10**, 10; **63**, 11; **84**, 19; **123**, 6
catch all party **8**, 47
cererea de acordare a cetățeniei **5**, 65
cetățean **1**, 14, 18, 19, 32, 33, 45, 49, 50, 52, 54, 55, 60, 69, 72, 83; **2**, 10, 11, 13, 14, 38, 43, 50, 73, 85; **3**, 3, 19; **4**, 1, 11, 14, 18, 23, 28, 42, 51-59, 72, 74-76; **5**, 1, 3, 8-10, 15, 20, 21-24, 34, 50, 59, 60; **6**, 56, 99, 102; **8**, 3, 7; **12**, 2; **13**, 3; **15**, 3, 14; **16**, 2; **17**, 1, 3, 9; **19**, 3, 4, 6, 8, 16; **22**, 2, 3, 5; **23**, 1; **25**, 2-4, 11; **27**, 15; **28**, 5, 6, 17; **31**, 2; **37-39**, **51**, 1, 12-15; **52**, 32; **55**, 1; **58**, 8, 11; **60**, 2; **62**, 1; **69**, 35; **72**, 63;

78, 1; **80**, 22; **81**, 44; **83**, 13, 15, 23; **90**, 15; **94**, 6; **95**, 31; **102**, 6, 25, 81; **104**, 11; **108**, 67; **109**, 8; **112**, 6-8; **113**, 3; **115**, 85; **118**, 2; **123**, 2; **125**, 13, 26; **126**, 21; **127**, 1; **128**, 3; **132**, 10; **142**, 11, 12, 51, 98; **143**, 17; **146**, 12, 48; **147**, 23; **150**, 1
– străin **5**, 58, 60, 74, 76; **6**, 56; **19**, 17; **5**, 58, 60, 74, 76; **6**, 56
cetăţenia copilului **5**, 64, 77
cetăţenie
– dobândire **5**, 14, 59, 60
– dubla cetăţenie **37**, 7
– noţiune **5**, 14, 16
– pierdere **5**, 72; **61**, 37; **75**, 23
– retragere **5**
cheltuieli
– publice **4**, 78; **56**, 5; **108**, 65, 67; **137**, 1, 6, 9-11; **138**, 5-8, 11, 12, 13, 16-20, 23, 33; **139**, 45; **140**, 18
– de transfer **138**
colonizare **3**, 75, 76, 78, 83-86, 88-92, 95, 97
comisia constituţională **3**, 75, 83; **4**, 2, 7, 10; **6**, 67, 73; **8**, 24, 25; **9**, 32; **10**, 8; **30**, 7; **58**, 10; **80**, 19; **89**, 25; **90**, 48, 49; **96**, 17; **115**, 10; **126**, 1, 7; **130**, 1; **132**, 1, 4, 27; **133**, 5; **142**, 139; **143**, 1; **144**, 6; **146**, 4; **153**, 2
Comisia de la Veneţia **4**, 31; **7**, 28; **93**, 39
comisii
– comune **64**, 76, 85; **95**, 44; **95**, 66
– de anchetă **31**, 1; **61**, 16, 49; **64**, 71, 76, 84, 95; **65**, 9; **95**, 44; **95**, 46, 66; **96**, 39 şi urm.; **113**, 50; **146**, 88
– de mediere **64**, 76
– paritare **63**, 13; **64**, 76, 84, 94; **95**, 9; **74**, 32; **95**, 66
– permanente **64**, 76
– speciale **64**, 76
comunitate de teritoriu **3**, 18
comunităţi naţionale minoritare **4**, 30
conceptul european al solidarităţii **4**, 93
conflict
– colectiv de muncă **43**, 11, 17
– juridic de natură constituţională **85**, 30; **85**, 53, 56; **86**, 9; **90**, 66; **91**, 22; **95**, 19, 64, 83; **98**, 1; **100**, 2, 12, 62; **114**, 80; **125**, 23; **126**, 8; **134**, 9; **146**, 161, 165 şi urm.
– temporal de legi **154**
consens **1**, 5, 84; **2**, 33; **4**, 10; **6**, 62; **15**, 18; **66**, 6; **88**, 11; **107**, 24; **108**, 57; **119**, 20; **135**, 50; **141**, 29; **148**, 3; **149**; **150**, 2
consilier local **105**, 7; **123**
consilii comunale **3**, 69; **137**, 12; **122**, 1; **136**, 26
Consiliu de miniştri **44**, 170, 172; **79**, 7; **102**, 33, 35-40; **115**, 46; **118**, 3; **119**, 5; **125**, 7; **142**, 137
Consiliu judeţean
– acte **52**, 13; **136**, 71, 105; **136**, 180, 231
– atribuţii **122**, 4 şi urm.
– componenţă **122**; **136**, 26
– mandat **122**, 6
– preşedinte **122**, 10; **136**, 120
– răspundere **122**; **124**, 12
Consiliu local
– acte **123**, 7; **136**, 72
– atribuţii **121**, 3 şi urm.
– componenţă **121**; **123**
– constituire **121**, 6 şi urm.
– funcţionare **121**, 3 şi urm.
– mandat **121**, 1 şi urm.
– răspundere **124**, 12
Consiliul Economic şi Social
– atribuţii **141**, 4, 5, 6, 7, 8, 9
– caracteristici **141**, 11, 13, 14
– natură juridică **141**, 1, 2
Consiliul Legislativ
– atribuţii **79**, 15, 16, 17 şi urm.
– natură juridică **79**, 9, 10, 11, 12
– istoric **79**, 1, 2, 3 şi urm.
Consiliul Superior al Magistraturii
– atribuţii **134**
– hotărâri **133**, 13
– preşedinte **133**, 12
– rol **133**, 7, 8
– structură **133**, 9, 10

Consiliul Suprem de Apărare a Ţării
– atribuţii **119**, 20
– funcţionare **119**, 17, 18, 19
– membri **119**, 21
– natură juridică **119**, 12, 13, 14, 15
– statut constituţional **119**, 1, 2
Constituţie
– formalism **1**, 91; **2**, 7
– intrare în vigoare **153**, 4; **155**, 1
– republicare **156**, 1 şi urm.
– revizuire
- limite **152**, 5, 6, 7, 8, 9, 10
- procedura **151**, 1, 2
- referendum pentru revizuire **151**, 12, 13, 14
- titularii dreptului de revizuire **151**, 3, 4, 5
- rolul Curţii Constituţionale **151**, 9, 10, 11; **152**, 11, 12
– rigiditate **152**, 1, 2, 3, 4
– supremaţie **1**, 6; **2**, 94; **53**, 5; **142**, 3; **142**, 28, 33
constituţionalitatea partidelor politice **146**, 91
constituţionalizarea dreptului **33**, 34
consultare referendară **2**, 79; **80**, 81; **90**, 25, 33
conştiinţă naţională **1**, 20, 63; **3**, 3; **4**, 38, 84; **5**, 7, 11; **7**, 26
contencios administrativ **5**, 99; **21**, 15; **23**, 31; **52**, 16 şi urm.; **100**, 13
contrasemnare **94**, 8, 11, 19; **95**, 19; **100**, 2; **107**, 27
control
– de conformitate **142**, 87; **154**, 5
– de constituţionalitate **11**, 24; **21**, 28; **35**, 8; **59**, 17; **80**, 76; **82**, 4; **115**, 148; **126**, 8; **142**, 39, 51, 129, 136, 139, 143; **145**, 11; **146**, 2, 5, 7, 29, 32, 35, 38, 45, 67, 68, 76, 78, 83, 85, 89, 102, 105, 123, 136, 137, 141; **147**, 1, 3, 13, 16, 37, 39
– de legalitate **52**, 10; **53**, 14; **115**, 175; **142**, 118; **146**, 26
– de oportunitate **146**, 26
– parlamentar **1**, 53; **60**, 13, 66; **62**, 3; **63**, 19, 28; **64**, 8; **66**, 27; **72**, 20; **74**, 25; **81**, 40; **89**, 9; **95**, 19; **102**, 51; **103**, 13; **107**, 23, 27, 49; **109**, 49, 75, 78; **110**, 1, 2; **111**, 3, 6, 7, 8; **112**, 9, 14, 16, 18, 25, 32, 44; **113**, 25, 29, 36, 37, 57, 63; **114**, 23, 36, 74, 75, 81, 83; **115**, 10, 181; **118**, 7; **146**, 110
– preventiv **142**, 47, 132
– ulterior **140**, 16, 27
control cetăţenesc **1**, 91; **2**, 8, 22, 42; **4**, 61; **36**, 15; **90**, 22; **120**, 48
corp electoral **2**, 8; **3**, 70; **62**, 3; **86**, 1; **93**, 4; **95**, 7, 29, 41; **142**, 7
cultele religioase **6**, 96, 99, 100, 102; **29**, 4, 6, 12, 22, 36, 37, 39, 42; **30**, 45; **32**, 22; **84**, 18; **102**, 102
corp civic unic **5**, 9
criterii de nediscriminare **4**, 95; **39**, 16
Curtea Constituţională
– atribuţii **146**
– decizie **147**
– garantarea supremaţiei Constituţiei **142**, 142 şi urm.
– membri **143**
– natură juridică **142**, 159 şi urm.
– preşedinte **142**, 174 şi urm.
– reînnoire periodică **142**, 171, 172
– sesizare **21**, 2; **77**, 12; **80**, 77; **95**, 44, 55; **99**, 6; **100**, 2; **146**, 22, 77, 113, 136, 148, 154
– structura **142**
Curtea de Conturi **140**
cutuma internaţională **10**, 18; **11**, 24
cvorum **1**, 36; **43**, 31; **64**, 39, 42; **64**, 73; **65**, 8; **67**; **90**, 46

Declaraţia Universală a Drepturilor Omului **15**, 3, 15, 19; **16**, 3, 5, 8; **18**, 6, 19; **20**, 13, 15; **21**, 18; **22**, 11; 24, 1; **26**, 21, 22, 25; **27**, 10; **29**, 29; **30**, 3; **33**, 23; **36**, 32, 34; **37**, 2; **40**,18; **41**, 7, 24; **44**, 24; **47**, 14; **48**, 1, 29, 38; **49**, 5; **127**, 4
– servicii publice **120**, 13, 14, 15, 18 şi urm.; **123**, 3; **135**, 53

delegare legislativă **47**, 18; **109**, 74; **115**, 3, 6, 9, 12, 14, 27, 28, 34, 36, 39, 62, 85, 93, 97, 102, 110, 114,
delimitarea frontierelor **3**, 1, 60
demitere **2**, 78, 81; **67**, 16; **74**, 47; **81**, 28; **85**, 28, 32; **89**, 1; **90**, 14, 23, 47; **95**, 6, 8 şi urm., 31, 37, 38, 57, 58, 60, 62; **96**, 34, 52; **97**, 10; **99**, 2, 9; **103**, 9; **106**, 22; **107**, 27, 43, 49; **109**, 59, 78, 79; **110**, 9 şi urm., 22; **113**, 52, 54, 57, 74; **114**, 20, 82
demiterea Preşedintelui **2**, 78, 81; **74**, 47; **81**, 38; **90**, 14, 23, 47; **95**; **96**, 52
demnitatea omului **1**, 6, 54, 55, 63, 72; **26**, 5; 30, 2; **47**, 1; **85**, 56
demnităţi publice **5**, 23; 8, 44; **16**, 13, 21, 23, 24 şi urm.; **18**, 15; **67**, 17; **71**, 6, 23; **80**, 3; 81, 44; **85**, 3; **90**, 17; **105**, 2; **106**, 16; **110**, 25; **125**, 13; **145**, 38
democraţie
– constituţională **8**, 39; **29**, 19; 30, 25; **40**, 13; **85**, 2; **92**, 10; **112**, 13; **118**, 16
– directă **1**, 47
– participativă **6**, 34
– reprezentativă **1**, 48; **36**, 24
– semi-directă **74**, 33; **90**, 31
– reală **1**, 48; **2**, 49
demos **4**, 42; **6**, 29
descentralizare
– tehnică **102**, 85; **120**, 13 şi urm., 23, 46
– teritorială **1**, 27; **120**, 23, 24, 26; **123**
dezbatere parlamentară **26**, 27; **30**, 6; 39, 14; **89**, 34; **109**, 49; **102**, 27; **114**, 33; **115**, 135, 164; **143**, 1; 151, 24
dialog social **5**, 97; **9**, 7, 36; **40**, 21; **50**, 63; **74**, 21; **141**, 4
discriminare **1**, 16, 21, 54; **2**, 14, 38; **4**, 11, 82, 92; **5**, 2, 12, 54; **6**, 11, 68, 85; **16**, 12, 15; **22**, 24; **26**, 22; **30**, 4, 6, 8; **32**, 13; 33, 16; **36**, 17; **39**, 13; **40**, 28; **42**, 5; **44**, 87; **56**, 13; **72**, 29; **120**, 41; **124**, 12, 28, 29
dispoziţii tranzitorii **155**
dizolvare a Parlamentului **66**, 12; **89**, 19, 28
documente preconstituţionale **2**, 85; **154**, 5, 7
dovada cetăţeniei **5**, 16
drapel **12**
drept
– european **16**, 30; **29**, 22; **34**, 2
– internaţional **1**, 24, 41; 2, 19; 3, 1; 10, 1, 11, 18, 19 şi urm.; **11**; **15**, 3, 5, 28; **17**, 4; **18** 6 şi urm., 15, 20; **19**, 20 şi urm; **20**, 24 şi urm.; **148**
– prioritate **1**, 25, 41; **3**, 15; **11**, 23; **16**, 30; **20**, 18 şi urm.; **30**, 3; **148**; **149**
drept cutumiar **6**, 40; **10**, 12; **11**, 7; **15**, 3; **29**, 1; **147**, 26
drept de veto **85**, 53, 60, 69; **95**, 51; **142**, 79
dreptul cetăţenilor **4**, 1, 96; **5**, 33; **8**, 11; **9**, 10; **16**, 27; **30**, 5; **31**, 1; **37**, 5; **38**, 14; **47**, 1; **51**, 22; **68**, 3; 74, 48; **75**, 23; **90**, 21; **121**, 49
dreptul de asociere **39**, **40**
dreptul de vot universal **36**, **38**
drepturi electorale **36**, **38**
drepturi fundamentale
– accesul la cultură **33**
– autodeterminare **2**, 19; **3**, 18, 59; **5**, 47; **7**, 6; **10**, 11; **26**, 13
– azil **18**, 16, 18 şi urm.
– copiilor şi tinerilor **49**
– de concesiune **136**, 96, 174, 195 şi urm.
– de proprietate **44**
- atribute **44**, 11 şi urm.
- caractere juridice **44**, 20 şi urm
- dezmembrăminte **44**, 15 şi urm.
- imprescriptibilitate **136**, 163
- inalienabilitate **44**, 101 şi urm.
- insesizabilitate **136**, 28, 63, 147, 168, 175, 180, 195
- limite **44**, 15 şi urm.
- proprietate privată **44** 15 şi urm.
– de vot **36**
– dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică **52**
– dreptul persoanelor cu handicap la o protecţie socială **50**
– inviolabilitatea domiciliului **27**
– la identitate **6**, 15, 16, 18, 24, 30, 35, 56, 67, 84, 91, 100, 104

– la un proces echitabil **24**
– la apărare **24**
- asistenţa judiciară **24**, 9 şi urm.
- avocat **24**, 12, 13 şi urm.
- noţiune **24**, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8
– la căsătorie **26, 48**
– la grevă **43**
– la informaţie **31**
– la integritate fizică **22**
– la integritate psihică **22**
– la învăţătură **32**
– la moştenire **46**
– la muncă şi protecţia socială a muncii **41**
– la negocieri colective **41, 43**
– la ocrotirea sănătăţii **34, 35**
– la ocrotirea vieţii intime, familiale şi private **26**
– la petiţionare **51**
– la un mediu sănătos **35**
– la un nivel de trai decent **47**
– la viaţă **22**
– libertatea de circulaţie **25**
– libertatea conştiinţei **29**
– libertatea de exprimare **30**
– libertatea economică **45**
– libertatea individuală
- noţiune **23**
- restrângeri **53**
– libertatea întrunirilor **39**
– libertăţi de opinie **29, 30**
– libertate de asociere **40**
– limite **53**
– politice **37, 38**
– restrângeri **53**
– secretul corespondenţei **28**
– stabilire a domiciliului **27**
dublă cetăţenie **37**, 7
demisie **58**, 18; **64**, 61; **70**, 9, 10, 11; **71**, 49; **85**, 27; **95**, 57; **97**, 8; **106**, 10, 12; **107**, 7, 30, 43; **110**, 25; **125**, 5; **141**, 28; **143**, 22
durata zilei de muncă **41**, 21

Economie
– centralizată **47**, 7
– de piaţă **1**, 49, 50, 84; **9**, 11; **41**, 5; **43**, 28; **45**, 2, 9; **47**, 7; **120**, 8; **135**, 16-22; **139**, 10, 19, 28
– mixtă **45**, 15
educaţie religioasă **30**, 46
egalitate
– în drepturi **2**, 38; **4**, 88-90; **6**, 13; **16**, 17; **34**, 17; **48**, 38, 40; **62**, 1
– a cetăţenilor **4**, 88-90; **5**, 55; **6**, 10, 13, 49, 101; **16**, 16; **109**, 100
– în faţa legii **3**, 16; **5**, 120; **15**, 3; **16**, 1, 4, 12
– a statelor **10**, 12
– de tratament juridic **4**, 11; **8**, 33; **9**, 25; **16**, 26; **21**, 15
etnogeneza poporului român **7**, 17
exclusivism naţional **1**, 16
executiv
– bicefal **80**, 7
– putere **1**, 27, 55, 87; **2**, 22; **4**, 54; **8**, 36; **33**, 5; **58**, 3; **61**, 34; **67**, 2; **71**, 29; **73**, 2; **74**, 16; **77**, 2; **79**, 3; **80**, 6, 88; **86**, 1, 6; **89**, 4; **91**, 18, 28; **100**, 4; **102**, 1, 9, 16, 18, 35, 37, 78; **103**, 4; **107**, 4, 27; **108**, 18; **109**, 33, 41; **122**, 1, 11; **113**, 4, 22, 56; **115**, 49, 55, 89, 95; **116**, 1; **118**, 3; **119**, 12; **120**, 18; **124**, 24, 34; **125**, 14, 23; **131**, 3, 5; **133**, 5; **137**, 11; **142**, 154
exercitarea puterii politice **2**, 39; **2**, 76; **5**, 29; **8**, 35; **36**, 11, 20; **40**, 24
expropriere **14**, 12; **44**, 25; **44**, 79; **44**, 141-146, 149, 153, 155, 161 şi urm.
expulzare **19**, 1, 3; **19**, 8, 17, 19 şi urm.; **20**, 24; **44**, 77
extrădare **19**, 2, 7, 9, 12; **20**, 24

Forma de guvernământ
– monarhie **1**, 32, 34, 36; **69**, 1; **2**, 51; **102**, 4; **109**, 7; **152**, 6;
– republică
- parlamentară **14**, 80; **81**, 34; **85**, 5; **103**, 1, 12

- prezidențială **80**, 15; **104**, 1
forțe armate **3**, 62; **5**, 68; **10**, 2; **43**, 42; **92**, 14, 27; **118**, 1, 13, 17
frontieră de stat **3**, 56, 63; **44**, 126;
funcție
– prezidențială **84**, 1, 5, 11, 20
– privată **1**, 33; **16**, 20; **94**, 14; **105**, 5-7; **106**, 10; **144**, 8; **145**, 2
– publică **71**, 15, 18; **84**, 16, 19; **144**, 8
– de autoritate **64**, 29; **102**, 88; **105**, 7
– vacanță **82**, 66; **85**, 27; **85**, 32; **95**, 57, 61; **96**, 51; **97**; **98**, 2, 4, 5, 9; **99**, 8; **106**, 12; **107**, 43; **146**, 176;
fundament al statului **4**, 2, 3, 15, 41, 44, 59, 68, 71, 73, 75

Garantarea valorilor supreme **1**, 59
grațiere **52**, 25; **74**, 46; **81**, 34, 51; **94**, 6, 15-22; **100**, 5; **133**, 7; **146**, 11
grevă **2**, 46; **9**, 14; **9**, 22; **23**, 11; **41**, 5; **42**, 25; **43**; **44**, 34; **136**, 212; **140**, 26
grup
– etnic **1**, 21; **4**, 75; **6**, 32, 39, 55, 57, 63, 68, 70, 77, 99, 109; **7**, 2-5, 27; **33**, 18; **121**, 50
– parlamentar **6**, 68; **61**, 29; **62**, 21; **64**, 11, 14, 37, 54-64, 70, 72; **65**, 17; **66**, 16; **68**, 11; **76**, 2; **76**, 17; **95**, 3, 55; **103**, 25, 57, 58; **112**, 17, 32; **113**, 62; **143**, 9, 18; **146**, 19, 124; **147**, 6
– etnic minoritar **4**, 75; **6**, 32, 62, 68, 77, 109; **7**, 5, 168, 27
Guvern
– acte **67**, 3; **108**, 36; **109**, 62; **115**, 174
– echipa guvernamentală **2**, 45; **85**, 24; **89**, 10; **113**, 14, 30, 37; **114**, 27; **123**, 2, 45
– incompatibilități **74**, 10, 19; **105**, 2; **106**, 12
– încetarea funcției de membru al Guvernului
- revocare **110**, 23
- suspendare **106**, 20
– încetarea mandatului **63**, 28; **109**, 97; **110**, 104, 23
– învestitură **102**, 27; **103**, 11, 29
– răspundere **2**, 12; **102**, 47, 53; **107**, 6, 21; **109**, 60, 63, 69, 74; **112**, 6; **113**, 18, 40; **114**, 1, 7, 10, 14, 18, 21, 39, 51, 55-59, 73, 77, 79-86; **150**, 13
– remaniere **81**, 34; **85**, 26, 28-45, 58; **106**, 15; **107**, 4, 12
– rol **74**, 27; **86**, 8; **91**, 5, 19; **102**, 63, 71, 77; **107**, 3, 12, 20; **108**, 47; **115**, 21; **123**, 8
– structură **75**, 19; **85**, 34; **105**, 1; **106**, 1; **109**, 14; **116**, 1

Hotar etnic **3**, 15

Imn național **5**, 18, 62; **12**, 7, 18, 20
impozit
– direct **139**, 38
– indirect **139**, 4, 41
– baza de impozitare **56**, 5; **139**, 12
imunitate
– parlamentară **64**, 73; **69**, 1; **71**, 1; **72**, 6, 13, 16-18, 23, 29, 55, 61; **73**, 71
– ridicare **72**, 66
incompatibilitate **38**, 12, 24; **39**, 24; **53**, 35; **58**, 18, 20; **59**, 25; **69**, 25; **70**, 20; **71**; **75**, 19; **84**, 3-11, 16-19; **85**, 32; **96**, 4; **105**, 2-5, 12; **106**, 10, 17; **107**, 30, 43; **110**, 22, 27; **124**, 27; **125**, 1, 36, 40; **132**, 27; **136**, 91, 170; **142**, 143; **143**, 22; **144**, 2, 5, 6, 10-18; **145**, 3; **154**, 2
indemnizație **44**, 161, 166; **50**, 20; **52**, 25; **61**, 36; **65**, 14; **70**, 21; **71**, 1; **72**, 5; **73**, 22; **101**
independența opiniilor **95**, 1, 18
ineligibilitate **8**, 7;
inițiativă
– de revizuire a Constituției **146**, 116; **150**, 24; **151**, 13
– legislativă **1**, 47; **1**, 74, 77; **5**, 29; **9**, 31; **32**, 9; **40**, 14; **53**, 9; **61**, 34, 60; **62**, 66; **74**, 1, 4, 16-18, 21-27, 32-35, 37, 40, 42, 47, 48-51, 62-66; **75**, 8, 50, 57; **77**, 20, 29; **90**, 21, 31; **109**, 49; **112**, 32; **115**, 23; **118**, 23; **142**, 152; **146**, 75, 90,

157, 183; **147**, 32; **148**, 15; **150**, 23; **103**, 56; **115**, 100; **117**, 6
– populară **74**, 43
instanţă
– de arbitraj **146**, 138
– extraordinară **95**, 22
– specializată **52**, 24; **124**, 19; **126**, 5
interdicţie
– colonizare **3**, 75, 76, 84
– strămutare de populaţii străine **3**, 75
– munca forţată **42**
– pedeapsa cu moartea **22**, 9;
– pedepselor şi tratamentelor inumane ori degradante **18**, 14; **22**
– torturii **18**, 10
interes
– naţional **2**,78-80; **44**, 144, 148; **66**, 4; **74**, 47; **80**, 30, 32, 80; **88**, 16; **90**, 2, 26, 51, 55, 59-63; **136**, 5, 12, 17, 127, 139, 154, 179; **141**, 8; **141**, 13
– public **4**, 75; **8**, 36, 44; **9**, 33; **11**, 16; **26**, 17; **29**, 41; **30**, 19; **31**; **39**, 20; **44**, 89, 157; **52**, 23; **68**, 8; **71**, 25; **71**, 47; **72**, 53; **80**, 31; **90**, 7; **95**, 27; **105**, 7; **113**, 15; **115**, 13, 146, 150; **123**, 2; **124**, 10; **136**, 1, 17, 28, 35, 49 şi urm.; **145**, 1, 75
– strategic **71**, 47
– superior al copilului **48**, 39, 43; **49**, 20
– comun **5**, 49
interimat **64**, 30; **82**, 66; **95**, 57, 62; **96**, 48; **97**, 2, 4-8; **98**; **99**; **107**; **110**, 26; **146**, 3, 19, 176; **147**, 3, 7, 42
interpelare **109**, 79; **112**, 17, 32; **122**, 32-37
identitate
– culturală **4**, 30
– de neam **7**, 21
– etnică **3**, 17; **4**, 12, 14, 27, 30, 38; **5**, 47, 50; **6**, 22, 24, 52
– lingvistică **4**, 30
– naţională **1**, 76; **3**, 15; **6**, 14, 20; **6**, 34-36, 39, 62; **a**, b
– politică **6**, 66, 71
– religioasă **4**, 30; **6**, 66, 67
– statală **12**, 3
ideologie naţională **5**, 11
imperium **3**, 50; **102**, 5
imprescriptibilitatea puterii **2**, 56
indivizibilitatea
– puterii **2**, 53
– statului **1**, 28
– teritoriului **1**, 28; **3**, 35, 37
instituţia regalităţii **1**, 36
instituţii politice **1**, 3, 67, 86; **2**, 39; **4**, 62; **5**, 122; **8**, 41
integrare politică **5**,50
interese
– generale **4**, 65, 75; **12**, 1; **30**, 19; **40**, 13; **69**, 5; **95**, 36; **116**, 4
– legitime **5**, 18; **21**, 14, 17; **24**, 3; **24**, 6; **51**, 1, 4, 14; **52**, 21; **124**, 2
– profesionale **8**, 10; **9**, 2, 12, 25; **74**, 29
– comunităţii politice **5**, 49
ius sangvinis **5**, 55
izvorul juridic al cetăţeniei **5**, 45

Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie **1**, 43; **52**, 24; **72**, 68; **80**, 29; **94**, 19; **95**, 10; **96**, 14, 22, 45, 51; **109**, 95, 101; **124**, 8, 18, 20; **126**, 7, 15; **129**, 3; **130**, 1, 15; **132**, 12; **134**, 10; **142**, 143; **145**, 39; **146**, 46, 94, 138, 151
înaltă trădare **80**, 26; **95**, 9, 12; **96**; **99**, 1; **119**, 13
îndatoriri fundamentale
– apărarea ţării **55**; **68**, 15; **80**, 30; **81**, 34; **87**, 7; **88**, 8; **92**, 24; **94**, 4; **118**, 1, 6; **119**, 1, 3, 17
– de a contribui la cheltuielile publice **56**; **108**, 65; **137**, 1; **138**, 5
– fidelitatea faţă de ţară **54**

Judecător
– constituţional
- condiţii de numire **94**, 14; **142**, 172; **143**, 15, 18-20;
- incompatibilităţi **144**, 5, 8
– statut **145**, 40
– inamovibilitate **124**, 33; **125**, 1, 5, 8, 10, 14, 18; **145**

– incompatibilități **144**, 5
– numire **124**, 24; **125**, 23, 27, 31; **133**, 1; **134**, 8; **142**, 143
– promovare **125**, 31; **134**, 131
– sancționare **125**
– suspendare **96**, 49; **142**, 129; **146**, 148
– transfer **125**, 20, 31
judge-made law **1**, 65
jurământ
– depunere **63**, 21; **65**, 16; **70**, 17, 27, 28; **81**, 16; **82**; **83**, 16-18; **85**, 63, 67; **89**, 8; **97**, 1; **99**, 3; **104**, 11; **107**, 37, 45; **110**, 3, 7; **111**, 30; **114**, 74; **118**, 19; **143**, 21
– formulă **70**, 2; **85**, 25; **74**, 2; **104**, 5, 10; **115**, 97
– încălcare **69**, 39; **83**, 17
jurisdicție
– activitate jurisdicțională **82**, 4; **126**, 12
– administrativă **21**, 9; **52**, 11
– constituțională **8**, 84, 87; **142**, 69, 80, 94, 103, 141-143, 161, 163, 165
justiție
– imparțială **127**, 1
– noțiune **124**, 1
– căi de atac **8**, 81; **124**, 28, 30; **129**, 4
jus cogens **11**, 8

Lege
– ordinară **3**, 50; **52**, 14; **61**, 34; **62**, 30; **73**, 18, 23; **74**, 11; **101**, 1; **102**, 54; **108**, 25, 41; **115**, 109, 118, 180; **117**, 1; **142**, 9, 77, 119; **150**, 7, 9
– organică **3**, 56, 84; **12**, 30; **16**, 24; **37**, 8; **38**, 21; **40**, 31; **44**, 113; **47**, 33; **52**, 14, 19; **55**, 2-4; **58**, 15, 21; **60**, 5; **61**, 36; **63**, 11, 20; **70**, 2; **71**, 7, 10, 13, 17-21; **73**, 23; **74**, 10; **75**, 44; **76**, 10; **83**, 20; **84**, 14; **85**, 33; **90**, 25, 28; **93**, 3, 13; **94**, 16; **97**, 11; **102**, 76, 105, 109, 114-116; **105**, 1; **106**, 1, 17; **108**, 41, 77; **115**, 48; **117**, 1, 8; **118**, 22; **123**, 6; **124**, 19; **126**, 5, 23; **132**, 9; **134**, 3; **136**, 15, 21; **142**, 162, 165-167; **144**, 5; **146**, 14, 16, 129; **147**, 31
– intrare în vigoare a legii **73**, 6; **78**; **108**, 60; **146**, 63
– proiect **1**, 47; **61**, 16, 56; **67**, 15; **74**, 16, 22, 26, 28, 37, 41, 51; **75**, 1, 5, 10, 30, 34, 37, 44, 50-55; **76**, 14, 16, 18; **77**, 11; **79**, 2, 26; **81**, 34; **90**, 47; **102**, 47, 97; **107**, 6; **109**, 68, 76; **113**, 18; **114**, 2, 7, 13, 16, 18, 27, 47, 51, 55, 73, 79, 82; **115**, 144, 155, 167; **126**, 9; **131**, 9; **146**, 158; **147**, 32; **150**, 14
– promulgare **11**, 47; **77**; **125**, 5; **146**, 99
– propunere legislativă **74**, 26, 41, 65; **75**, 5, 39; **76**, 16; **111**, 29; **115**, 126; **146**, 158, 160
legislatură **1**, 47; **2**, 45; **63**, 13, 25, 35; **64**, 41, 78; **66**, 25; **80**, 35; **83**, 15; **110**, 6
liber arbitru **2**, 42; **124**, 46
limba
– maternă **1**, 20; **4**, 25; **5**, 11; **6**, 3, 43, 103; **7**, 4, 23, 26; **13**, 5, 14; **32**, 16; **128**, 3, 6
– minoritară **6**, 89, 94
legalitate **1**, 41; **2**, 48; **4**, 80; **21**, 17; **22**, 31; **23**, 19, 29; **24**, 12; **40**, 10; **52**, 7; **53**, 14; **60**, 11; **70**, 6; **80**, 78; **81**, 15, 57; **82**, 1, 4, 11; **94**, 19; **104**, 9; **108**, 57, 85; **110**, 6; **114**, 13; **115**, 175; **120**, 20, 43; **129**, 3; **132**, 25; **140**, 12, 23, 50; **142**, 4, 118; **146**, 26
legitimitate
– populară **8**, 58; **80**, 8; **81**, 9; **83**, 1; **89**, 8; **103**, 3, 6; **110**, 7; **114**, 3
– a guvernării **2**, 49; **39**, 5; **90**, 20; **113**, 14
– a puterii **2**, 49
libertate
– de asociere **9**, 1, 9; **39**, 4, 12; **40**, 7, 10-12, 16, 18, 23, 27
– de exprimare **8**, 7, 10; **28**, 8, 25; **29**, 25; **30**; **31**, 4, 12, 22; **39**, 9; **40**, 13; **72**, 30, 52; **90**, 42; **995**, 78; **109**, 7
– cultelor **29**, 2, 4, 18, 30, 37
– a indivizilor **23**, 9
limitarea
– puterii **4**, 59; **102**, 8; **113**, 58
– suveranității **10**, 2

Majoritate absolută **85**, 10; **103**, 24, 31, 33, 57; **115**, 102
mandat
– de arestare **19**, 7, 13; **22**, 4; **27**, 16, 17, 20
– imperativ **36**, 26; **51**, 21; **59**, 8; **60**, 6; **69**, 3
– parlamentar **2**, 73; **61**, 13; **62**, 9; **63**, 11, 18, 20; **64**, 62; **69**, 4, 6, 18, 32; **70**, 6, 30; **70**, 6; **112**, 28
– prezidenţial **2**, 84; **83**, 4, 8, 13; **84**, 3, 11; **90**, 28
– durată **37**, 1; **40**, 31; **58**, 16; **63**; **64**, 25, 33, 89; **70**, 1; 71, 2; **83**; **84**, 3; **97**, 1; **103**, 19; **107**, 30; **110**, 2, 4; **114**, 23, 41; **141**, 28; **142**, 46, 143, 171; **145**, 10, 29; **155**, 7
– prelungire **63**, 9, 18, 32; **75**, 23; **83**, 20-22
– încetare **16**, 20; **58**, 19; **59**, 25; **63**, 5, 28; **64**, 38; **70**, 19; **72**, 11; **82**, 66; **97**, 1, 8; **109**, 97; **110**, 104; **110**; **143**, 23, 26; **145**, 35
manifestări extremiste **5**, 54
mare teritorială **3**, 4, 7, 11, 59, 63; **136**, 21, 82, 139
măsuri preventive **23**, 24, 29
mediere **8**, 60; **43**, 36, 40; **64**, 11, 76; **75**, 47; **80**, 35, 49, 83-86; **81**, 37; **84**, 6; **88**, 5; **94**, 5; **95**, 82; **103**, 41; **146**, 165; **151**, 7
migraţie **1**, 81; **103**, 14; **113**, 28
minister
– funcţionare **117**, 1; **131**, 5
– organizare **104**, 5; **116**, 5; **117**, 1, 4
Ministerul Public
– natură juridică **131**, 8, 11; **132**, 2, 16
– rol **131**
ministru
– de stat **102**, 113-117; **106**, 3; **107**, 17, 34
– fără portofoliu **102**, 115, 117
– miniştri-delegaţi **102**, 110, 115-117; **105**, 1
minorităţi
– naţionale **32**, 14; **151**, 51; **128**, 3
– statutul naţionalităţilor minoritare **4**, 31; **6**, 60; **70**, 22; **75**, 23
– etnice **128**, 3
miting **2**, 46, 47; **5**, 32; **9**, 23; **39**, 11, 19; **43**, 10
mobilizare
– generală **81**, 34
– parţială a forţelor armate **73**, 22; **75**, 23; **80**, 66, 74; **81**, 34, 51; **84**, 20; **92**, 28-32, 34-38, 45; **100**, 5; **107**, 21
monarhie absolută **102**, 5
moţiune
– ad-hoc
– de cenzură **102**, 47; **103**, 18; **106**, 9; **107**, 6, 27; **109**, 63; **110**, 23; **112**, 44; **113**; **114**; **102**, 47; **103**, 18; **106**, 9; **107**, 6, 27; **109**, 63
– simplă **110**, 23; **112**, 39-41; **110**, 23

NATO **149**
naţionalitate conlocuitoare **4**, 34; **13**, 8
naţiune etnic majoritară **6**, 25
naţiunea română **29**, 1; **4**, 29; **128**, 3
neretroactivitatea legii **1**, 44; **15**, 29, 31, 33; **81**, 60; **142**, 4
nihil sine Deo **12**, 12, 28
normativizarea formală a tradiţiilor **1**, 68

Obiecţie de neconstituţionalitate **102**, 97; **115**, 121
obligaţia
– de neutralitate **86**, 3
– de rezultat **21**, 18; **29**, 28; **47**, 7
– pozitivă **23**, 5; **26**, 21; **29**, 8
– statului român **34**, 4; **47**, 3
Ombudsman **1**, 91; **2**, 22; **38**, 22; **58**; **59**, 6
omisiune voluntară de solidaritate **4**, 77, 79
omogenizare etnică **4**, 9; **5**, 50
opoziţie parlamentară **36**, 19; **103**, 72; **107**, 23; **110**, 2; **112**, 18; **113**, 29; **114**, 83;
ordine
– de drept **8**, 23, 34; **90**, 22; **115**, 175; **129**, 1; **131**, 11; **132**, 16; **142**, 19, 39; **154**, 1

– juridică **1**, 61; **4**, 94; **6**, 27, 33, 60, 91; **8**, 27; **9**, 10; **10**, 3, 20; **11**, 1, 5, 23; **15**, 5, 21, 24; **16**, 15, 31; **20**, 12, 23, 27; **22**, 13; **26**, 28; **29**, 22; **115**, 188; **120**, 5; **142**, 7, 19; **147**, 18, 27, 39; **148**, 17-19; **151**, 12; **154**, 4
– de zi **4**, 96; **63**, 33-38; **64**, 12, 14, 81; **65**, 1, 8-12; **66**, 13, 15-17, 22; **72**, 66; **75**, 8; **89**, 37; **96**, 37; **112**, 32; **114**, 65
ordonanţă de urgenţă **47**, 15; **53**, 9; **102**, 97; **106**, 17; **108**, 77, 80, 82; **115**, 28, 152, 115, 171; **117**, 3, 7; **123**, 9
organizare administrativ-teritorială **3**, 40, 68; **120**, 5
organizaţie
– profesională **9**, 1, 34
– patronală **9**, 28; **141**, 28
– internaţională **148**, 5

Pacta sunt servanda **1**, 25; **10**, 11; **11**, 3-5; **16**, 30; **20**, 16, 27
Pactul internaţional privind drepturile economice, sociale şi culturale **34**,1
Pactul internaţional relativ la drepturile civile şi politice **16**, 14; **22**, 10, 21; **37**, 2
Parlament
– adoptarea legilor **11**, 19; **611**, 19; **73**, 6, 28; **74**, 4; **75**, 48; **76**, 3; **142**, 98, 137
– funcţie de control **63**, 6, 10, 19; **112**, 9; **113**, 25
– mandat **62**, 26; **63**, 22, 24, 31, 69, 6; **83**, 9; **106**, 8; **107**, 25; **110**, 6
– organizare **61**, 54, 64
– rol **61**, 30; **74**, 19; **80**, 20, 54; **85**, 38; **103**, 47; **115**, 155; **118**, 7; **119**, 2
– sesiuni **12**, 19; **61**, 33; **63**, 13; **64**, 37-40; **65**, 5; **66**; **71**, 23; **103**, 59; **109**, 54; **112**, 15, 37; **113**, 4; **114**, 83, 86; **115**, 62, 128, 177; **119**, 9
– şedinţe **64**, 73; **65**; **68**
– dizolvare **63**, 18, 26, 28; **89**; **95**, 57
partener social **9**, 7; **10**, 36; **42**, 26
partid
– comunist **1**, 34, 66, 83; **2**, 3-5; **4**, 2; **6**, 16; **8**, 49, 51-54, 60, 89; **9**, 10; **10**, 5; **16**, 22; **26**, 26; **51**, 15; **107**, 1; **150**, 19
– funcţie civică **8**, 60
– funcţie de conducere **8**, 60
– funcţie electorală **8**, 60
– înregistrare **8**, 69
– majoritar **8**, 65; **103**, 49
– organizare **67**, 68
– parlamentar **73**, 3; **103**, 3, 27, 48, 57
– politic **1**, 36; **6**, 16, 30; **8**, 34-37, 38, 48, 56, 80; **9**, 32; **30**, 28; **36**, 29; **37**, 1; **39**, 2; **40**, 24; **59**, 25; **64**, 55; **67**, 2, 17; **80**, 28, 47, 58, 71; **81**, 5; **84**; **103**, 61; **109**, 27; **113**, 26, 29, 58; **142**, 149; **143**, 9, 11, 22; **144**, 5; **146**, 3, 13, 19, 91, 184; **147**, 3, 6; **150**, 2
– unic **8**, 6
– de guvernământ **8**, 62; **85**, 2
patrie **3**, 19, 31; **4**, 7, 43, 81 83-87; **5**, 6, 39; **6**, 20; **12**, 2; **54**, 1; **118**, 1
patronat **9**; **40**, 7, 10, 27; **75**, 23; **84**, 5; **102**, 102; **141**, 2, 4
percheziţie domiciliară **23**, 26; **26**, 6; **27**, 14, 19
pericolul omogenizării etnice **6**, 17
pierdere a cetăţeniei **5**, 72; **61**, 37; **75**, 23
platou continental **3**, 8; **136**, 82
plebiscit **1**, 35; **2**, 78; **3**, 18; **61**, 43; **90**, 1, 7-10, 14
pluralism
– ideologic **2**, 38, 58; **4**, 47; **8**, 9, 15;
– juridic **a**, b;
– politic **1**, 40, 44, 58, 63, 72, 74; **2**, 4, 18; **4**, 47; **8**, 3, 8, 15, 17, 21, 26-65, 68, 76; **9**, 4; **40**, 28; **61**, 39; **69**, 35; **85**, 56
– sindical **9**, 4, 9
– instituţional **113**, 10
pluralitate de partide **8**, 3
politică externă **142**, 163; **148**, 4, 6
poliţia instanţelor **130**
popor
– unitate **1**, 7; **2**, 72
populaţie
– apatrid **19**, 17; **39**, 2
– cetăţean străin **5**, 58, 60, 74; **6**, 56; **19**, 17; **39**, 2
potentia **2**, 66, 69
potestas **2**, 66; **44**, 14; **115**, 73, 84

Prefect
– atribuţii **75**, 23; **123**
– numire **1**, 27; **89**, 10; **120**, 27
prejudiciu **23**, 30; **34**, 12; **36**, 18; **44**, 111, 156; **52**, 11, 14; **136**, 214; **140**, 45
Preşedinte
– al Senatului **64**, 30;**92**, 26; **95**, 57; **98**, 11; **99**, 4; **146**, 3
– interimar **95**, 59; **97**, 11; **98**, 12; **99**, 4; **95**, 59; **97**, 11
- răspundere **99**
– Preşedintele României
- acte juridice **100**, 1
- alegere **80**, 24, 46, 48; **81**, 12, 15, 20, 49, 59; **82**, 1, 4, 9, 12; **83**, 17
- atribuţii **81**, 33; **84**, 20
- consultarea Guvernului **87**, 5
- depunerea jurământului **65**, 16; **82**, 15
- dizolvarea Parlamentului **63**, 18, 26; **89**; **95**, 57
- imunităţi **84**, 24; **96**, 5; **96**, 16, 18; **99**, 4
- indemnizaţie **101**, 3, 5
- interimatul funcţiei **95**, 62; **96**, 48; **97**, 2; **98**; **99**; 2, 5, 8
- mesaje **88**; 4
- punere sub acuzare **65**, 16; **95**, 1, 12; **96**, 13, 27, 44
- numirea Guvernului **85**; **102**, 27; **103**, 29; **104**, 8; **109**, 85; **113**, 61
- participarea la şedinţele Guvernului **80**, 26, 78; **99**, 6
- rol **80**
- suspendare din funcţie **5**, 33; **80**, 3; **81**, 39; **86**, 17; **90**, 70; **91**, 18, **93**, 4; **95**; **125**, 32; **142**, 46, 149; **146**, 13, 19, 88, 178
- vacanţa funcţiei **82**, 66; **85**, 32; **95**, 57, 61; **96**, 51; **97**; **98**, 3; **146**, 176
prezumţie
– de nevinovăţie **1**, 44; **23**, 31-34, 36, 39; **60**, 10; **95**, 46; **96**, 25; 50; **126**, 21; **132**, 14, 25
– de paternitate **48**, 37, 42
primărie **44**, 131, 138
Prim-ministru
– atribuţii **107**, 31; **110**, 29
– interimatul funcţiei **107**
– revocare **107**, 27; **110**, 19
principii de drept internaţional **10**, 18
principiul
– abţinerii **10**, 13
– autodeterminării **3**, 23
– bunei-credinţe **11**, 10; **57**, 12, 17
– continuităţii **66**, 27
– dreptului la autodeterminare **7**, 27
– echilibrului puterilor **1**, 86; **85**, 50, 56; **90**, 52, 79, 83; **112**, 9; **113**, 29; **147**, 22
– echităţii **45**, 10; **135**, 19
– egalităţii depline **1**, 21, 33; **6**, 110
– egalităţii suverane a statelor **10**, 13
– independenţei justiţiei **61**, 41
– integrităţii teritoriale **10**, 15
– inviolabilităţii frontierelor **10**, 15
– îndatoririi statelor **10**, 15
– legalităţii **23**, 40; **24**, 42; **120**, 17; **132**, 26
– libertăţii căsătoriei **48**, 20
– neamestecului în treburile interne **10**, 15
– *neminem laedere* **57**, 6
– nerecurgerii la forţă **10**, 15
– participării **36**, 10
– pluralismului **6**, 73; **8**, 2, 9, 11, 15, 20, 33
– responsabilităţii **9**, 30
– securităţii juridice **15**, 32
– separaţiei puterilor **1**, 75, 83, 87, 91; **60**, 2; **72**, 67; **77**, 1; **80**, 15, 43; **88**, 2, 4; **89**, 3; **94**, 17; **96**, 27, 52; **102**, 1, 21, 24; **103**, 43, 54; **108**, 4, 62; **109**, 34, 39; **111**, 10; **114**, 13; **115**, 86; **124**, 34; **132**, 1; **142**, 26, 61, 63, 136; **144**, 2; **146**, 45, 110; **147**, **23**
– soluţionării paşnice **10**, 14
– subsidiarităţii **49**, 11
– suveranităţii **1**, 32; **2**, 94; **3**, 50; **4**, 1, 23; **5**, 2, 24, 52; **6**, 24; **10**, 11; **133**, 35; **115**, 36; **142**, 1
– universalităţii **15**, 16; **138**, 8

probleme de interes naţional **2**, 78; **66**, 4; **74**, 47; **80**, 30, 32, 79; **81**, 34; **87**, 7; **88**, 8; **90**, 49, 55, 62; **99**, 1; **102**, 44
procedură
– legislativă **11**, 5, 20; **53**, 2; **59**, 2; **61**, 65; **63**, 36; **64**, 38; **73**, 7; **74**, 2, 34, 61; **75**, 2, 54; **75**, 57; **70**, 2; **100**, 2; **108**, 80; **114**; 76; **115**, 33, 79, 144, 172, 175, 181, 188; **124**, 8; **142**, 138; **146**, 22, 59; **151**, 8; **154**, 4; **156**, 5
– de vot **64**, 73; **76**, 1; **146**, 132
– electorală **38**, 11; **63**, 31; **114**, 8
procesiune **6**, 57
program
– de guvernare **2**, 50; **6**, 70; **31**, 2, **32**, 9; **33**, 21; **73**, 2; **74**, 3, 21, 27; **79**, 26; **80**, 55; **85**, 23, 62; **86**, 16; **89**, 15; **89**, 18; **90**, 5; **91**, 12; **92**, 17; **102**, 42, 48, 53, 58, 61, 71, 85; **102**, 86, 105, 112; **103**, 19, 22, 37, 40, 59, 67; **113**, 14; **114**, 23; **119**, 14
– politic **8**, 68; **88**, 13; **94**, 4; **95**, 70; **100**, 11; **114**, 13
proprietate
– privată **3**, 42; **44**; **47**, 33; **75**, 23; **135**, 18
– publică **3**, 42; **44**, 144-149, 153, 168; **52**, 23; **75**, 23; **115**, 74; **115**, 157, 170; **135**, 41; **136**
protecţia minorităţilor naţionale **6**, 52, 54, 79, 90; **20**, 4
protecţie constituţională **105**, 2
publicitatea şedinţei de judecată **127**, 1
punerea sub acuzare **65**, 16; **95**, 1, 12; **96**
putere
– constituantă **61**, 39; **73**, 21; **150**, 22; **152**, 1
– derivată **2**, 63
– politică **2**, 12 18, 27, 35, 53, 62; **3**, 11; **5**, 52; **22**, 5; **23**, 11; **36**, 38; **51**, 15
– poporului **2**, 69
– suverană a poporului **4**, 19

Răspundere
– administrativă **31**, 31
– disciplinară **52**, 28, 33; **72**, 12; **125**, 20; **134**, 13, 12; **145**, 31, 34, **146**, 52, 189
– patrimonială **52**, 14, 31; **57**, 18
– penală **52**, 28
– politică **61**, 47; **80**, 5; **81**, 4, 38, 34; **94**, 11; **95**, 6, 14, 35; **99**, 2; **102**, 42; **103**, 10; **107**, 6; **109**, 38, 52, 58, 75, 78; **113**, 17, 446; **114**, 3, 14, 16, 20, 74
– solidară **109**, 68
recensământ **3**, 17; **62**, 7
recunoaştere internaţională **1**, 1; **3**, 27, 30; **6**, 8; **10**, 4
referendum
– cvorum de participare **90**, 46
– desfăşurare **2**, 78; **73**, 22; **75**, 44; **80**, 80; **90**, 25, 60; **97**, 10; **146**, 3, 13, 19, 89; **147**, 7
– efecte **90**, 44
– local **2**, 81; **146**, 89
– naţional **1**, 42; **19**, 7; **21**, 4; **33**, 8; **40**, 29; **52**, 15; **55**, 4; **56**, 6; **58**, 17; **59**, 9; **63**, 4; **95**, 57; **110**, 12; **118**, 7; **131**, 11; **146**, 14; **151**
– organizare 2, 77, 81; **90**, 39, 46, 67; **151**, 15
– pentru demiterea preşedintelui **2**, 80; **81**, 38; **90**, 14; **95**, 6; **95**, 54, 58
– procedură **2**, 74; **2**, 79; **90**, 19; **90**, 62; **114**, 8
– rezultat **90**, 30
refugiat **3**, 91; **6**, 96; **18**, 7; **19**,18; 44, 162
regim
– democratic **103**, 11
– politic **103**, 53, 56; **108**, 61, 71; **109**; **146**, 5, 152; **153**, 5
– frontierelor **3**, 57, 64, 83
– cu tendinţe solidariste **4**, 67
repatriere **5**, 45, 59
reprezentanţi diplomatici **91**, 30; **108**, 39
republică semiprezidenţială **1**, 39; **80**, 5, 14; **85**, 3; **86**, 2; **87**, 1; **103**, 7
restrângerea exerciţiului unor drepturi sau al unor libertăţi **40**, 32
resurse naturale **3**, 11
retragerea cetăţeniei **5**

revizuire constituţională **2**, 47; **6**, 70; **16**, 24, 28; **58**, 9; **96**, 31; **106**, 10; **150**, 3, 22
român emigrant **7**, 18

Secret de stat **10**, 12; **30**, 22
sesiune
– extraordinară **66**, 3, 14, 21-29; **115**, 167
– ordinară **66**, 6, 9, 12, 24
– parlamentară **66**, 6; **102**, 92; **106**, 10; **115**, 159
sesizarea Curţii Constituţionale **5**, 99; **21**, 2; **77**, 9; **80**, 77; **95**, 44; **99**, 6; **100**, 2; **146**, 77, 113, 136, 148
sigiliul statului **11**, 22; **12**; **108**, 77
siguranţă naţională **5**, 68; **44**, 153; **53**, 16; **116**, 3
simbol naţional **12**
sindicate **1**, 25; **2**, 14, 69; **5**, 18, 86; **8**, 86; **9**; **102**, 102
sistem
– naţional de apărare **75**, 19; **75**, 19, 50; **12**; **118**
– constituţional **89**, 4; **95**, 63; **109**, 22, 24; **142**, 70; **146**, 2
Sistemul Naţional de Management al Situaţiilor de Urgenţă **93**, 3
situaţie de urgenţă **50**, 18
societate civilă **1**, 40, 50, 53, 81, 89; **2**, 14, 43 şi urm.; **50**, 10; **58**, 2; **67**, 1; **74**, 27; **81**, 36; **85**, 35; **88**, 13; **95**, 74; **124**, 37
solidaritate
– civică **4**, 94, 97; **5**, 99
– organică **4**, 65
– cetăţenilor **1**, 7; **4**, 12 şi urm.
stare
– de asediu **53**, 1; **63**, 4; **93**
– de urgenţă **53**, 1; **63**, 4; **93**
– de război **5**, 68; **63**, 4; **14**, 28; **22**, 10; **63**
stat
– absolutist **23**, 7
– de drept **1**; **30**, 22; **45**, 10; **53**, 24; **54**, 3; **79**, 15; **80**, 15; **85**, 56; **95**, 46; **113**, 10; **118**, 17; **141**, 3; **142**, 158
– democratic **1**; **8**, 62; **31**, 1; **103**, 25
– multinaţional **2**, 71
– social **1**; **4**, 69; **26**, 12
– indivizibil **1**; **3**, 38
– de drept **1**; **3**, 16, 70; **4**, 1, 18; **8**, 9; **23**, 41; **30**, 22; **53**, 24; **79**, 15; **113**, 10; **118**, 17; **146**, 41
– democratic **1**; **31**, 1
– naţional **1**; **13**, 2
– social **1**; 26, **12**
statalitate **1**, 3-7; **2**, 43; **3**, 30, 36; **6**, 40; **23**, 8; **94**, 4
statutul juridic al individului **5**, 22
statutul procurorilor **132**
steag dac **12**; 10
stemă **12**
strămutare **3**, 76, 78; 91; 95
subordonare ierarhică **86**, 18; **117**, 5; **118**, 36; **119**, 14; **130**, 2; **131**, 6
superioritatea Constituţiei **2**, 94; **142**, 1
supremaţia Constituţiei **1**, 6; **2**, 94; **53**, 5; **142**, 3; **142**, 28
supremaţia puterii de stat **1**, 24
supuşii Statului **5**, 25
suspendare de drept **98**, 5
suveranitate
– caracter unic **2**, 52
– naţională **1**, 8, 69; **5**, 9; **6**, 66; **14**, 1; **37**, 1; **53**, 25; **61**, 5; **74**, 29; **81**, 42; **102**, 62; **109**, 23, 26, 38; **113**, 56; **118**, 28; **142**, 163
– populară **51**, 15

Şedinţe
– comune **65**, 2; **67**, 8, 11; **146**, 78
– publice **4**, 96
– separate **65**, 3; **67**, 8; **146**, 133
şef
– al executivului **86**, 7
– de stat **8**, 3; **16**, 20; **61**, 7; **80**, 41; **81**, 42;
103, 36
şovinism **1**, 16; **5**, 54; **6**; 48
ştirbire a suveranităţii **3**, 26; **11**, 3

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Tehnică legislativă **13**, 2; **15**, 12; **30**, 2; **54**, 1; **57**, 3; **74**, 30, 49; **74**, 52; **77**, 17; **78**, 4; **79**; **102**, 105; **108**, 57; **109**, 85; **123**, 1; **150**, 4; **155**, 6
teoria
– mandatului reprezentativ **64**, 69; **69**, 9, 44
– separaţiei puterilor **1**; 89; **89**, 3; **103**, 54
– constantelor dreptului **1**, 60
– contractuală **2**, 42
teritoriu
– integritate teritorială **8**, 23, 89; **92**, 9, 24; **102**, 43; **105**, 11; **118**, 6, 11
– regimul juridic al frontierei **11**, 14
– indivizibilitate **1**, 28; **3**, 37
– integritate **8**, 23, 89; **53**, 16; **61**, 39; **82**; **92**, 9; **93**, 15; **102**, 43; **105**, 11; **118**, 6; **118**, 11; **152**, 8
termen de decădere **103**, 63; **136**, 165; **146**, 117
text obstacol **3**, 77
tiranicidul **2**, 34
tradiţie constituţională **1**, 3; **3**, 44, 77; **5**, 48; **29**, 10; **94**, 1; **119**, 29
transfer de atribuţii **115**, 77
tratat
– bilateral **11**, 22
– internaţional **11**; **19**, 16; **20**, 14; **108**, 54; **147**, 37
– încheiere **91**
– multilateral **8**, 30; **11**, 20
– negociere **8**, 30; **91**, 24; **102**, 65; **146**, 23, 38
– semnare **91**, 25; **148**, 9
– la nivel de stat **91**, 25
– la nivel guvernamental **11**, 11
tutelă administrativă **1**, 27; **3**, 69; **120**, 22; **123**, 7

Unitate
– etnică **6**, 54 şi urm.; **36**, 31
– naţională **4**, 31; **12**, 25
– poporului român **16**, 16; **22**, 5
– statului **4**, 60; **80**, 72; **92**, 9; **118**, 11; **119**, 4

Valori
– etnico-culturale **5**, 53
– fundamentale **26**, 31; **27**, 11; **30**, 24; **40**, 28; **115**, 154
venituri publice **135**, 45; **137**, 2; **138**, 1
voinţa
– colectivă **2**, 38, 64; **22**, 14
– electorală omogenă **5**, 27
– electorală suverană **1**, 7
vot
– consultativ **118**, 3; **119**, 5
– de încredere **1**, 86; **89**, 12; **103**, 47; **114**, 69
– deliberativ **5**, 24
– direct **61**, 56; **81**, 9; **81**, 30; **89**, 34; **90**, 20; **95**, 41; **103**, 9
– prin corespondenţă **62**, 1
– secret **36**, 32, 34; **37**, 3; **64**, 33, 42; **95**, 53; **142**, 174
– universal **1**, 44; **2**, 76; **4**, 33; **38**, 6 şi urm.; **61**, 48 şi urm.; **62**, 4; **74**, 49; **80**, 15; **98**, 11; **102**; 26, 42, 44 şi urm.; **109**, 37 şi urm.; **112**, 2; **142**, 148; **150**, 13

Zi naţională **12**

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Membrii Adunării Constituante au optat pentru regimul semiprezidențial. Opțiunea a fost explicabilă dacă ținem seama că a fost luat ca reper instituțional Constituția Franței din 1958. S-a evitat alegerea președintelui republicii de către un Parlament care în primii ani de la înlăturarea regimului politic super-centralizat și autoritarist era dominat majoritar de senatorii și deputații fostului F.S.N., dar și fragmentarea forțelor politice cu reprezentare parlamentară care făcea dificilă alegerea majoritară în forul legislativ a Președintelui României. Pe de altă parte, regimul semiprezidențial nu afecta cu nimic afirmarea deplină a principiului suveranității naționale, a cărei expresie fidelă era Parlamentul. Constituția a prevăzut în art. 2 alin. (1) că suveranitatea națională aparține poporului român care o exercită prin organele sale reprezentative și prin referendum.

Cadrul constituțional al funcționării mecanismelor de exercitare a puterii, corespunzătoare regimului semiprezidențial, este unul armonios, care pune accent pe colaborarea autorităților publice (Parlament, Președinte și Guvern). Fiecăreia îi revin prerogative care le asigură eficiența în plan social, neexistând o posibilitate formală pentru excesul de putere: Parlamentul pune în aplicare proiectele legislative ale Guvernului, acesta are un rol decisiv în conducerea politicii statale, iar Președintele României deține un rol de mediator și de a descuraja excesele de putere. El însuși nu are pârghiile de conducere ale jocului politic. Menționăm și rolul majorității parlamentare care, de fapt, susține prin ponderea voturilor sale realizarea programului de guvernare. În fond, cine controlează majoritatea parlamentară are rolul decizional în conducerea statului român. Iată, cu alte cuvinte, că forța regimului semiprezidențial nu rezidă în cadrul constituțional propriu-zis, ci în iscusința formării și utilizării forței și potențialului de vot al majorității parlamentare.

BCU IASI / CENTRALA UNIVERSITARA

Preț 289 lei
ISBN 978-606-18-0681-2
9 786061 806812
www.beckshop.ro